182
500

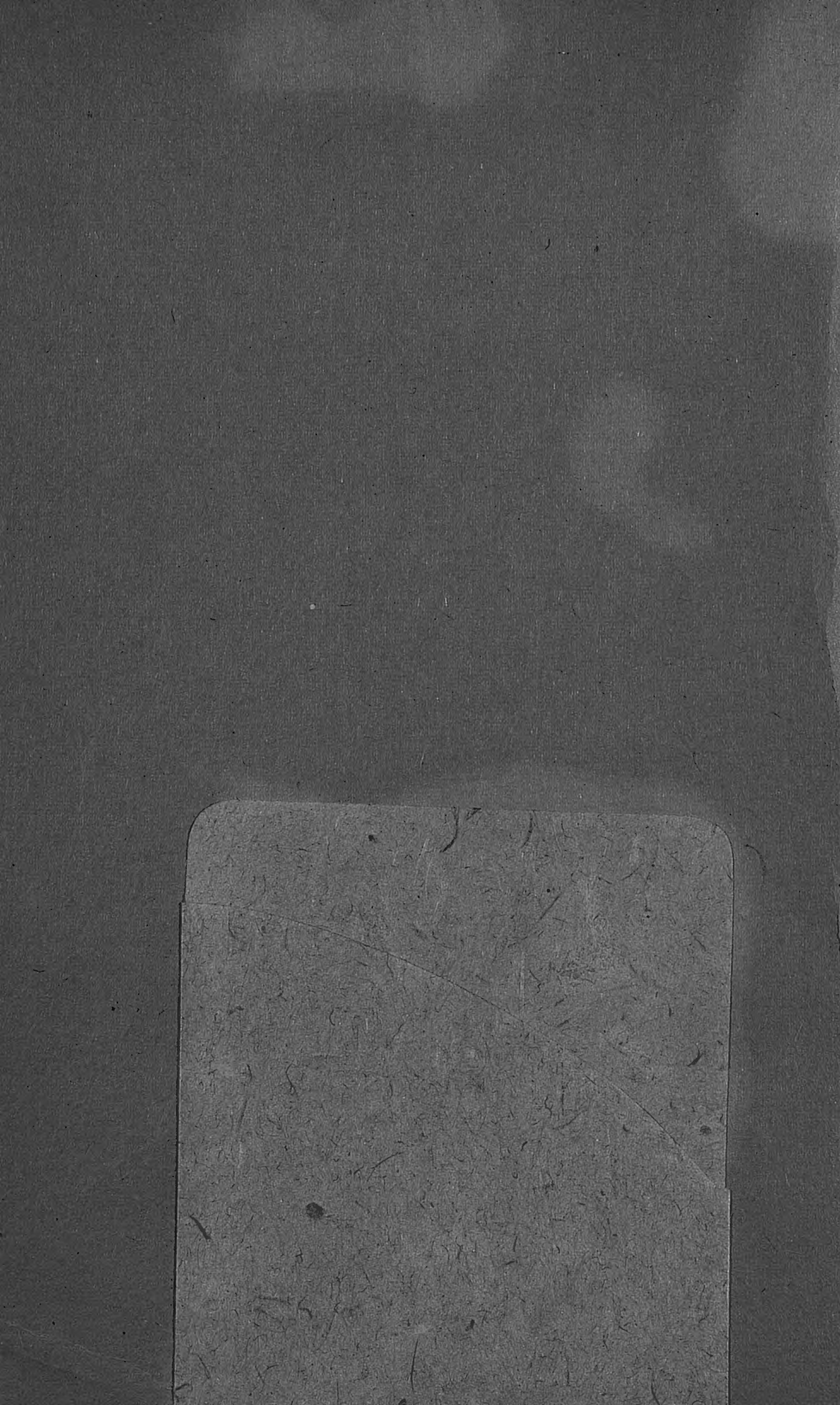
82
500

Л. Мехелинъ.

КЪ ВОПРОСУ О БЛИЖАЙШЕМЪ ОПРЕДѢЛЕНІИ ПРАВОВЫХЪ ОТНОШЕНІЙ МЕЖДУ РОССІЕЮ и ФИНЛЯНДІЕЮ.

ПЕРЕВОДЪ СО ШВЕДСКАГО.

ГЕЛЬСИНГФОРСЪ 1909
ИЗДАНІЕ АКЦ. ОБЩ. Г. В. ЭДЛУНДЪ.



N572
216
82/500
Дублетъ Б. И. У.

КЪ ВОПРОСУ

О БЛИЖАЙШЕМЪ ОПРЕДѢЛЕНІИ ПРАВОВЫХЪ ОТНОШЕНІЙ МЕЖДУ РОССІЕЮ И ФИНЛЯНДІЕЮ.

Л. МЕХЕЛИНЪ.

ПЕРЕВОДЪ СО ШВЕДСКАГО.

БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА КРАСНОЙ ПРОФЕССУРЫ
Инв. № 139994

ГЕЛЬСИНГФОРСЪ 1909
ИЗДАНІЕ АКЦ. ОБЩ. Г. В. ЭДЛУНДЪ.

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ
указанного здесь срока.

Колич. предыд. выдач.....

3.С
398

ГЕЛЬСИНГФОРСЪ 1909
ГЕЛЬСИНГФОРССКАЯ ЦЕНТРАЛЬНАЯ ТИПОГРАФІЯ.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ мартѣ текущаго года былъ напечатанъ въ одной петербургской газетѣ довольно подробный рефератъ мнѣнія, или журнала русскаго совѣщанія по вопросу »о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія». Такъ какъ рефератъ не былъ опровергнутъ и слѣдовательно долженъ считаться вѣрнымъ, и такъ какъ изъ реферата явствовало, что совѣщаніе имѣло въ виду далеко идущія нарушенія финляндскаго права, основаннаго на основныхъ законахъ страны, то я счелъ необходимымъ подвергнуть журналъ фактической критикѣ, каковая и появилась въ нѣкоторыхъ Гельсингфорскихъ газетахъ.

Впослѣдствіи я получилъ полную копію журнала совѣщанія. Такъ какъ въ журналѣ заключалось многое, что въ рефератъ не вошло, мнѣ показалось необходимымъ подвергнуть журналъ болѣе подробному разбору, особенно съ правовой точки зрѣнія.

Читатель найдетъ ниже текстъ журнала; онъ расположенъ по отдѣламъ, причемъ каждый отдѣлъ сопровождается моими примѣчаніями.

Я заканчиваю брошюру краткимъ изложеніемъ тѣхъ принциповъ и взглядовъ, которые по моему мнѣнію, должны служить программой для законодательной мѣры, имѣющей цѣлью ближе опредѣлить правовыя отнотенія между Россіею и Финляндіею. Такъ какъ моя работа не есть только критика программы совѣщанія, но заключаетъ въ себѣ также вкладъ въ рѣшеніе главнаго вопроса, то я и далъ брошюрѣ соотвѣтствующее заглавіе.

Брошюра эта имѣетъ цѣлью содѣйствовать выясненію вопросовъ, заключающихся въ рамкахъ вышеупомянутой важной задачи, а эта тема вѣдь и для частныхъ гражданъ должна служить предметомъ серьезныхъ размышленій. Такъ какъ въ брошюрѣ говорится о дѣлахъ русско-финляндскихъ, то выпуская ее одновременно на шведскомъ и финскомъ языкѣ, я счелъ нужнымъ озаботиться о русскомъ переводѣ для того чтобы сдѣлать ее доступною также русскимъ читателямъ.

Л. М.

1-го августа 1909.

ЖУРНАЛЪ ВЫСОЧАЙШЕ УЧРЕЖДЕННАГО ОСОБАГО СОВѢЩАНІЯ по дѣламъ Великаго Княжества Финляндскаго.

Объ учрежденіи русско-финляндской коммиссіи для составленія проекта правилъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія.

»Историческія судьбы, соединившія Россійскую Имперію и финляндскія провинціи Швеціи въ единое и нераздѣльное политическое тѣло Государства Россійскаго, съ сохраненіемъ, притомъ, за Финляндіею особаго во внутреннихъ ея дѣлахъ законодательства, выдвинули, между прочимъ, вопросъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія. Претерпѣвъ въ своемъ послѣдовательномъ развитіи различныя, сообразно съ ходомъ событій, измѣненія, вопросъ этотъ въ настоящее время вновь поставленъ на очередь и настоятельно требуетъ разрѣшенія. Вслѣдствіе сего, во исполненіе Высочайшаго Вашего Императорскаго Величества указанія, Особое Совѣщаніе по дѣламъ Великаго Княжества Финляндскаго приступило къ предварительному соображенію порядка разработки изъясненнаго вопроса, остановившись, прежде всего, на непосредственно связанномъ съ нимъ юридическомъ положеніи Финляндіи въ составѣ Россійскаго Государства.

I. Положеніе Финляндіи въ составѣ Россійскаго Государства.

Покоривъ бывшую шведскую Финляндію, Императоръ Александръ Благословенный даровалъ ей отдѣльное устройство и сохранилъ ея особые законы, а также права и пре-

имущества мѣстнаго населенія. Примѣру Александра I слѣдовали всѣ Его Августѣйшіе Преемники, неизмѣнно издававшіе по вступленіи Своемъ на Престолъ Манифесты о сохраненіи особыхъ правъ Финляндіи. Равнымъ образомъ и нынѣ благополучно Царствующій Государь Императоръ Манифестомъ 25 Октября 1894 года возвѣстилъ, что, произволеніемъ Всевышняго вступивъ въ наслѣдственное обладаніе Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ, Онъ призналъ за благо вновь утвердить и удостовѣрить религію, основные законы, права и преимущества, которыми каждое сословіе сего Великаго Княжества въ особенности и всѣ подданные, оное населяющіе, отъ мала до велика по установленіямъ этого края до нынѣ пользовались, обѣщая и впредь хранить сіи права и преимущества въ ненарушимой и непреложной силѣ и дѣйствіи.

Означенные Манифесты, а также другіе подобные имъ акты, не оставляютъ сомнѣнія въ томъ, что великодушнымъ изволеніемъ русскихъ Государей Финляндіи даровано широкое, частью унаслѣдованное отъ шведскихъ временъ, но еще болѣе развитое впослѣдствіи, внутреннее самоуправленіе. Сообразно сему, статья 2 дѣйствующихъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ гласитъ, что Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства. Но, съ другой стороны, столь же несомнѣнно, что ни вышеупомянутыя удостовѣренія Монарховъ, ни сохраненные и утвержденные Ими акты шведскаго и финляндскаго законодательства не касаются коренного вопроса объ отношеніи Финляндіи къ Россіи. Въ древнихъ шведскихъ актахъ никакихъ относящихся сюда нормъ, очевидно, быть не можетъ. Точно также напрасно было бы искать ихъ въ мѣстномъ финляндскомъ законодательствѣ временъ русскаго владычества. Тотъ юридическій титулъ, по которому Россія владѣетъ Финляндіею и можетъ распоряжаться ея судьбою, возникъ и существуетъ совершенно независимо отъ шведскихъ и финляндскихъ узаконеній. Этотъ титулъ есть признанный русско-шведскими международными договорами (Ништадтскимъ 30 Августа 1721 года, Абоскимъ 16 Іюня и 7 Августа 1743 года, Верельскимъ $^{3}/_{14}$ Августа 1790 года и Фридрихсгамскимъ $^{5}/_{17}$ Сентября 1809 года) фактъ окончательнаго завоеванія Россіею шведской Финляндіи, съ присоединеніемъ послѣдней къ составу Россійской Имперіи. Цѣною четырехъ кровопролитныхъ войнъ, утвердивъ свою власть надъ Финляндіею, Россія получила надъ этимъ краемъ права верховнаго господства (суверенитета), юридически безспорныя и въ предѣлахъ своихъ ничѣмъ не ограниченныя.

Въ статьѣ IV Фридрихсгамскаго трактата, по которому Россія пріобрѣла значительнѣйшую часть губерній бывшей шведской Финляндіи, сказано, что »губерніи сіи со всѣми жителями, городами, портами, крѣпостями, селеніями и островами, а равно ихъ принадлежности, преимущества и выгоды, будутъ отнынѣ состоять въ собственности и державномъ обладаніи Имперіи Россійской и къ ней навсегда присоединяются». Однородныя съ приведеннымъ постановленія о другихъ, раньше уступленныхъ Швеціей Россіи, мѣстностяхъ содержатся также въ договорахъ Ништадтскомъ и Абоскомъ.

Таковы историческія основанія, по которымъ Финляндія вошла въ составъ Россіи какъ ея нераздѣльная часть. Русской государственной власти принадлежатъ надъ Финляндіей права Державнаго Верховенства, и, въ силу этихъ правъ, всѣ вопросы, общіе для Финляндіи и прочихъ частей русскаго государства, должны рѣшаться дѣйствіемъ русскихъ законовъ; мѣстныя же финляндскія постановленія могутъ касаться исключительно внутреннихъ ея дѣлъ.»

Соединеніе Финляндіи съ Россіею есть несомнѣнно результатъ успѣшной войны между Россіею и Швеціею. Перечисленные конференціею мирные договоры заключаютъ въ себѣ юридическое подтвержденіе послѣдовательныхъ завоеваній Россіи. На основаніи этихъ трактатовъ Швеція и другія иностранныя государства должны признавать, что Финляндія есть составная часть Россійской державы и что международный суверенитетъ Россіи распространяется также на Финляндію.

Конференція говоритъ, что Россія черезъ завоеваніе получила надъ Финляндіею »права верховнаго господства, юридически безспорныя и въ предѣлахъ своихъ ничѣмъ не ограниченныя». Вспомогательныя слова: »не ограниченныя» дѣлаютъ неяснымъ всю фразу, ибо если права имѣютъ извѣстные предѣлы, то тѣмъ самымъ они не могутъ быть неограниченными. »Юридически безспорную» область составляетъ лишь внѣшняя политика и находящееся въ связи съ внѣшними дѣлами руководство государственной обороной.

Правда, финляндскія области, уступленныя Россіи Швеціей мирными договорами 1721 и 1743 годовъ были слиты съ Рос-

сіею и подчинены русскому управленію. Но это юридическое положеніе ихъ прекратилось когда Александръ I манифестомъ (11) 23 Декабря 1811 постановилъ, что области эти »присоединяются къ Великому Княжеству Финляндскому и въ общемъ составѣ его будутъ именоваться губерніею Выборгской». Насколько полною была эта инкорпорація — это явствуетъ изъ постановленія отъ 31 Декабря 1811 года относительно »преобразованія Выборгской губерніи». Въ этомъ постановленіи говорится, между прочимъ, что: »порядокъ представленія всѣхъ сословій на Сеймѣ Государственныхъ чиновъ учреждается въ Выборгской губерніи на общихъ правилахъ въ конституціи Великаго Княжества опредѣленныхъ», что должности, занимавшіяся русскими чиновниками упраздняются »какъ скоро опредѣлены будутъ чины въ порядкѣ управленія законами и учрежденіями Великаго Княжества установленные» и »гражданское и уголовное уложенія дѣйствующія въ Финляндіи съ Генваря 1812 года имѣютъ воспріять силу свою и дѣйствіе и въ Выборгской губерніи».

Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что въ пріобрѣтенныхъ отъ Швеціи въ 1721 и 1743 году финляндскихъ областяхъ русскій Императоръ, начиная съ 1812 года, выполнялъ монархическую власть не по имперскимъ основнымъ законамъ при содѣйствіи русскихъ властей и съ примѣненіемъ русскихъ законовъ, но что эти области съ этого времени были подчинены монархической власти, принадлежащей Императору въ качествѣ Великаго Князя Финляндіи, каковая власть выполняется при содѣйствіи финляндскихъ властей съ примѣненіемъ финляндскихъ законовъ. Другими словами: эти области были поставлены въ то же правовое положеніе, которое Александръ I утвердилъ для Финляндіи государственными актами въ Борго отъ 27-го и 29-го Марта 1809 года. Поэтому слѣдуетъ обращатся къ *этимъ* именно актамъ и Фридрихсгамскому мирному договору, когда заходитъ рѣчь о положеніи Финляндіи послѣ ея присоединенія къ Россіи и о правахъ Россіи по отношенію къ Финляндіи.

Совѣщаніе не упустило напомнить о правахъ предоставленныхъ Финляндіи Александромъ I-мъ; оно упоминаетъ, что всѣ Августѣйшіе преемники Его при восшествіи на престолъ издавали манифесты о сохраненіи особыхъ правъ Финляндіи. Но совѣщанію угодно было высказать взглядъ, будто »ни вышеупомянутыя удостовѣренія Монарховъ, ни сохраненныя и утвержденныя Ими акты шведскаго и финляндскаго законодательства не касаются кореннаго вопроса объ отношеніяхъ Финляндіи къ Россіи». Противъ такого поверхностнаго взгляда необходимо возразить слѣдующее:

Удостовѣреніемъ отъ $^{15}/_{27}$ Марта 1809 г., обращеннымъ ко всѣмъ жителямъ Финляндіи, Александръ I утвердилъ основные законы страны.

Эти основные законы, дѣйствовавшіе въ Финляндіи пока она была частью шведскаго королевства и сдѣлавшіеся теперь основными законами соединеннаго съ Россіею Великаго Княжества Финляндскаго, были, по содержанію своему, конституціонно-монархическими государственными законами *).

---

*) Нѣкоторые русскіе писатели, поставившіе себѣ задачею нападеніе на Финляндію, утверждали, что Александръ I, сохраняя шведскіе основные законы, никоимъ образомъ не имѣлъ въ виду сохранить ихъ цѣликомъ, а лишь въ тѣхъ частяхъ, которые, по его мнѣнію, могли быть примѣнены къ новому положенію Финляндіи. Въ доказательство приводили § 1-й Формы Правленія 1772 года, въ которомъ говорится о томъ, что Монархъ долженъ исповѣдывать евангелическо-лютеранскую религію; это постановленіе, конечно, не можетъ относиться къ русскому Императору. — Противъ этого можно замѣтить слѣдующее: по самой природѣ вещей нѣкоторыя постановленія Формы Правленія должны были потерять силу вслѣдствіе одного факта перехода монархической власти къ русскому Императору. Это относится до упомянутаго § 1-го, также до § 3-го, въ которомъ говорится о порядкѣ престолонаслѣдія, параграфовъ 34—36, касающихся принцевъ крови и § 7, говорящаго о выѣздѣ монарха за предѣлы государства. Эти послѣдствія того, что русскій Императоръ сдѣлался Великимъ Княземъ Финляндіи, каковымъ его торжественно привѣтствовали земскіе чины Финляндіи, были на столько очевиднымъ результатомъ происшедшихъ политическихъ перемѣнъ, что не было надобности особымъ актомъ объявлять о прекращеніи дѣйствительности нѣкоторыхъ параграфовъ Формы Правленія послѣ присоединенія къ Россіи. Точно также безъ особаго акта всѣмъ

Утвержденіе основныхъ законовъ заключало въ себѣ, слѣдовательно, обѣщаніе, что Финляндія, хотя и неразрывно соединенная съ Россіею подъ державой того же Монарха, будетъ управляться согласно ея особой конституціи, но не на основаніи русскаго автократическаго государственнаго закона.

И такъ какъ, на основаніи тѣхъ же основныхъ законовъ, въ Финляндіи не можетъ имѣть силы иной законъ, кромѣ изданнаго въ порядкѣ, который указанъ основными законами страны, то, слѣдовательно, изъ удостовѣренія Александра I вытекало, что русская законодательная власть на Финляндію не распространялась.

Императоръ издалъ свое удостовѣреніе безъ всякихъ оговорокъ относительно того, что русской законодательной власти будетъ принадлежать рѣшеніе вопросовъ, которые могутъ оказаться общими для Россіи и Финляндіи.

Изъ вышеприведенныхъ положеній вытекаетъ отвѣтъ на вопросъ, считаемый совѣщаніемъ основнымъ — объ отношеніяхъ Финляндіи къ Россіи. Когда оказывается надобность упорядочить дѣла, обнаруживающія признаки общихъ интересовъ, напр. торговыя отношенія, то это совершается изданіемъ въ Россіи и Финляндіи идентичныхъ законовъ или постановленій, при составленіи которыхъ русскія и финляндскія власти сносятся между собою. Въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ о согласованной законодательной мѣрѣ по природѣ своей не допускаетъ проведенія принципа взаимности, цѣль можетъ быть достигнута даже при допущеніи въ финляндскомъ постановленіи нѣкоторыхъ частныхъ уклоненій отъ русскаго; необходимо лишь чтобы важнѣйшія опредѣленія были одинаковы. Порядокъ изданія помянутыхъ законодательныхъ мѣръ основывается на правилѣ, которое послѣ обсужденія его въ русскомъ комитетѣ министровъ во

было понятно, что выраженія »Швеція» и »шведскіе люди» основныхъ законовъ стали означать теперь »Финляндія» и »финляндцы».

1826 году, удостоилось высочайшаго одобренія. Теорія, которую проводитъ совѣщаніе, о правѣ Россіи издавать, на основаніи ея суверенитета, законы для Финляндіи въ то время еще не была открыта.

Совѣщаніе считаетъ, что Россія на основаніи IV-й статьи мирнаго договора 1809 года, имѣетъ право рѣшать въ порядкѣ русскаго законодательства вопросы общіе для Финляндіи и »прочихъ частей» русскаго государства. (Мимоходомъ замѣтимъ, что Россійское государство въ государственно-правовомъ смыслѣ состоитъ всего изъ двухъ частей: Русской Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго). Если бы взглядъ совѣщанія былъ вѣренъ, то слѣдовало-бы допустить:

или — что удостовѣреніе Александра I отъ $^{15}/_{27}$ Марта 1809 не означало того, что ясно вытекало изъ его буквальнаго смысла и что Александръ I самъ неоднократно и въ разное время открыто говорилъ, а именно: что Финляндія имѣетъ свои основные законы, въ которыхъ указано въ какомъ порядкѣ должны издаваться законы для этой страны;

или что Императоръ ратификаціей мирнаго договора нарушилъ обѣщанія, торжественно данныя финскому народу за нѣсколько мѣсяцевъ до того.

Tertium non datur. То и другое предположеніе безсмысленны. Поэтому и теорія совѣщанія есть лишь софизмъ, — одинъ изъ многихъ, придуманныхъ шовинистами, ополчившимися на Финляндію.

Статья IV-я мирнаго договора формулируетъ отказъ короля Шведскаго отъ его правъ на Финляндію въ пользу Русскаго Императора. Выраженія, въ этой статьѣ употребленныя, тѣмъ менѣе могутъ быть истолкованы въ смыслѣ предоставленія Россіи полномочія опредѣлять по своему усмотрѣнію отношенія Финляндіи къ Россіи а также измѣнять эти отношенія впослѣдствіи, что статья VI-я договора признаетъ какъ fait accompli мѣры принятыя Александромъ I еще до заключенія мира для обезпеченія

правоваго положенія Финляндіи; вслѣдствіе чего король Шведскій счелъ себя »освобожденнымъ отъ священнаго, впрочемъ, долга чинить въ пользу прежнихъ своихъ подданныхъ какія либо условія»

Формулировка мирнаго договора, на которую ссылается совѣщаніе, означаетъ лишь, что въ международномъ отношеніи Финляндія поставлена въ зависимость отъ Россіи и разсматривается какъ часть русской державы. Этимъ нисколько не измѣнено утвержденное въ Борго положеніе Финляндіи послѣ ея соединенія съ Россіею. Постановленіемъ отъ 18 Августа 1809 года объ устройствѣ правительственнаго совѣта для Финляндіи, изданнымъ при содѣйствіи сейма, не былъ учрежденъ особый органъ для иностранныхъ дѣлъ. Этимъ же постановленіемъ задачи финляндскаго милиціонной экспедиціи были ограничены экономическою частью финляндскаго военнаго вѣдомства въ виду того, что руководство обороной, какъ находящееся въ тѣсной зависимости отъ внѣшней политики, требуетъ единства и должно находиться въ рукахъ русскаго военнаго министра, не исключая и защиты Финляндіи.

Суверенитетъ Россіи не можетъ, слѣдовательно, служить источникомъ неограниченныхъ правъ ея надъ Финляндіею; онъ распространяется лишь на международныя дѣла и руководство обороной. Въ области законодательной, а также въ другихъ дѣлахъ внутренней государственной жизни, власть государственная выполняется въ Финляндіи согласно съ основными законами страны безъ подчиненія суверенитету Имперіи. Эта государственная автономія Финляндіи не можетъ вредить русскимъ интересамъ или пренебрегать ими, такъ какъ высшій представитель государственной власти въ обѣихъ странахъ — Монархъ всегда имѣетъ возможность не допустить финляндскую законодательную мѣру, которая оказалась-бы несовмѣстимой съ интересами Россіи.

Совѣщаніе говоритъ, что ст. 2-я новыхъ русскихъ основныхъ законовъ подтверждаетъ будто-бы мнѣніе о томъ что одной

Россіи принадлежитъ рѣшеніе законодательныхъ вопросовъ общихъ для Россіи и Финляндіи: »мѣстныя же финляндскія постановленія могутъ касаться исключительно ея внутреннихъ дѣлъ».

Если въ упомянутой ст. 2-й говорится, что Великое Княжество въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ управляется особыми постановленіями, то выраженіе »внутреннія» очевидно здѣсь употреблено въ смыслѣ противоположности внѣшнимъ дѣламъ. Никакой серьезный юристъ не будетъ утверждать, что законодательныя мѣры, регулирующія взаимныя или общія интересы Россіи и Финляндіи, не принадлежатъ къ внутреннымъ дѣламъ, а должны быть отнесены къ дѣламъ внѣшнимъ. Это безспорно внутреннія дѣла, которыя не теряютъ своего внутренняго характера отъ того, что изданію требуемыхъ русскихъ или финляндскихъ законовъ предшествуетъ соглашеніе или сношеніе между русскими и финляндскими правительственными органами.

Разборъ первой части мнѣнія конференціи показываетъ, что она невѣрно поняла источники права и вывела изъ нихъ неправильныя заключенія.

II. Прежняя практика изданія общегосударственныхъ законовъ.

Изъясненное положеніе, само по себѣ очевидное и теоретически неоспоримое, долго затемнялось, однако, въ области русско-финляндскихъ отношеній рѣзкими колебаніями законодательной практики. Въ теченіе цѣлаго почти столѣтія законы по предметамъ общегосударственнаго значенія издавались для Финляндіи, въ зависимости отъ случайныхъ обстоятельствъ, въ порядкѣ какъ общаго имперскаго, такъ и мѣстнаго финляндскаго законодательствъ. Вслѣдствіе этого мысль о господствѣ перваго надъ послѣднимъ долгое время не могла получить фактическаго подтвержденія. Мѣстное финляндское законодательство, въ особенности со времени возникновенія въ шестидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія дѣятельности Сеймовъ, неоднократно вторгалось въ такія области, которыя при нормальномъ порядкѣ должны были бы подлежать дѣй-

ствію русскихъ общегосударственныхъ законовъ. Такъ, напримѣръ, путемъ сеймовыхъ актовъ: а) была существенно ограничена сфера административно-экономическаго законодательства, зависящаго исключительно отъ воли Монарха, и тѣмъ умалены права Верховнаго Носителя русской государственной власти въ Финляндіи [1]); б) произведена денежная реформа, разрушившая прежнее единство денежной системы въ Имперіи и Финляндіи; в) разрѣшенъ вопросъ объ отбываніи воинской повинности въ Финляндіи и созданы особыя финскія войска, и г) установленъ для русскихъ людей въ Финляндіи рядъ тягостныхъ стѣсненій въ отношеніи государственной и общественной службы, торговли, промысловъ, разныхъ занятій, личныхъ правъ (политическихъ и гражданскихъ) и т. п.

Въ началѣ этого отдѣла совѣщаніе хочетъ увѣрить, что рѣзкія колебанія въ законодательной практикѣ въ теченіе почти столѣтія были причиной того что »мысль о господствѣ русскаго законодателъство надъ финляндскимъ долгое время не могла получить фактическаго утвержденія». Для того, кто читаетъ источники права и исторію такъ, какъ они написаны, а не такъ какъ ихъ конструировали политическія тенденціи, для того ясно, что причина, почему мысль о господствѣ русскаго законодательства такъ долго не могла получить практическаго примѣненія, заключается просто въ томъ, что сама эта идея, не имѣющая опоры въ дѣйствующемъ правѣ, изобрѣтена была лишь въ концѣ 19-го сто-

[1]) Въ область сеймоваго законодательства перешли, между прочимъ, вопросы: объ установленіи и употребленіи на опредѣленныя цѣли разныхъ налоговъ (напр., винокуреннаго налога, гербоваго сбора, налога на солодовые напитки и друг.); вопросы объ устройствѣ общиннаго, городского и сельскаго самоуправленія; о законномъ заступленіи малолѣтнихъ; о наймѣ прислуги; о торговлѣ хлѣбомъ; объ организаціи банковаго дѣла; о промыслахъ и др. По поводу сего, не излишне отмѣтить, что сохраненіе незыблемости прерогативъ Монарха по административно-экономическому законодательству имѣетъ особо важное государственное значеніе, ибо чѣмъ шире область этого законодательства, тѣмъ болѣе обезпечивается соблюденіе имперскихъ интересовъ, нарушеніе коихъ легче можетъ быть исправлено, если данный вопросъ не зависитъ отъ рѣшенія Сейма. Такое значеніе указанныхъ прерогативъ признается и финляндскими учеными.

лѣтія, когда русскія реакціонныя силы пришли въ движеніе съ цѣлью вызвать нарушенія финляндскихъ правъ и разрушить существованія спокойныя, добрыя отношенія до того времени существованія между Финляндіей и Россію.

Совѣщаніе утверждаетъ, что »мѣстное финляндское законодательство въ особенности со времени возникновенія въ шестидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія длятельности сеймовъ, неоднократно вторгалось въ такія области, которыя при нормальномъ порядкѣ должны были бы подлежать дѣйствію русскихъ общегосударственныхъ законовъ». Весьма странно въ докладѣ о созданіи порядка общегосударственнаго законодательства становиться на такую точку зрѣнія, откуда кажется, будто изданіе »общегосударственныхъ законовъ» во всѣ времена было возможно. — Разсмотримъ-же приведенные совѣщаніемъ факты, которые должны доказать, что финляндское законодательство вторгалось въ область общегосударственнаго законодательства.

Первый примѣръ. Сфера административно-экономическаго законодательства исключительно зависящаго отъ воли Монарха значительно ограничена сеймовыми актами и тѣмъ умалены права Верховнаго Носителя русской Государственной власти въ Финляндіи.

Совѣщанію должно бы быть извѣстно, что Монархъ имѣетъ право издавать въ Финляндіи безъ участія сейма административно-экономическія постановленія не какъ носитель *русской* государственной власти, а какъ Великій Князь Финляндіи. Нельзя смѣшивать это право съ неограниченною законодательною властью, которою пользовался Императоръ въ Россіи. Принадлежащая Монарху въ Финляндіи власть административнаго законодательства всегда была и остается властью, ограниченною предѣлами въ конституціи указанными, а именно: административное постановленіе не можетъ быть издано въ измѣненіе закона, введеннаго съ согласія сейма, причемъ вопросъ объ изданіи такихъ постановленій подготовляется и докладывается финляндскими властями.

Въ подтвержденіе правильности своего мнѣнія, совѣщаніе въ выноскѣ перечисляетъ нѣкоторыя законодательныя мѣры. Считаю необходимымъ остановиться на разборѣ этихъ доказательствъ.

Новые законы о винокуренномъ налогѣ измѣнили положеніе 15 Іюня 1800 года, о которомъ было ясно сказано, что оно сохранитъ силу »пока правительство и земскіе чины не придутъ по сему къ иному соглашенію». Гербовый сборъ всегда зависѣлъ въ Швеціи отъ согласія сейма. Шведское постановленіе о гербовомъ сборѣ 1803 года сохранило силу въ Финляндіи до 1842 года, когда оно было отмѣнено административнымъ распоряженіемъ, чѣмъ правительство перешло границу своихъ законныхъ полномочій. Эта неправильность была исправлена передачею вопроса о гербовомъ сборѣ на разсмотрѣніе и рѣшеніе сейма 1863 года и послѣдующихъ сеймовъ. — Налогъ на солодовые напитки былъ новымъ налогомъ, который по § 45-му Формы Правленія, безъ согласія сейма не могъ быть введенъ. Организація городскаго и сельскаго общиннаго самоуправленія не принадлежала къ области вопросовъ государственной администраціи; дѣло шло объ установленіи правъ и обязанностей для членовъ общинъ; такое дѣло не могло быть рѣшено безъ содѣйствія народнаго представительства. — Законы о заступленіи малолѣтнихъ и о наймѣ прислуги принадлежать къ сферѣ гражданскихъ законовъ, всецѣло относящихся къ области сеймоваго законодательства. — По вопросу о торговлѣ хлѣбомъ въ сеймъ не было внесено законопроекта; Монархъ запросилъ лишь мнѣніе сейма по этому дѣлу, послѣ чего постановленіе о свободной торговлѣ хлѣбомъ было введено административнымъ порядкомъ. — Законъ о промыслахъ былъ переданъ сейму когда возникъ вопросъ объ установленіи полной свободы промысловъ, чѣмъ измѣнялись нѣкоторыя статьи Уложенія 1734 года и привилегій городскаго сословія, а эти измѣненія правительство не имѣло права ввести административнымъ путемъ.

Изъ вышесказаннаго явствуетъ, что ни одна изъ этихъ законодательныхъ мѣръ не можетъ служить доказательствомъ ограниченія административной власти Монарха путемъ сеймовыхъ актовъ. Примѣры показываютъ лишь что совѣщаніе, по понятнымъ причинамъ, располагало недостаточными свѣдѣніями о финляндскихъ законахъ и порядкѣ финляндскаго законодательства. — Правда, въ Финляндіи, какъ и въ другихъ странахъ, не всегда ясны границы, отдѣляющія административно-законодательную власть монарха отъ области, гдѣ законодательная власть принадлежитъ Монарху и сейму совмѣстно. Но сеймъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ противъ воли Монарха расширить свое рѣшающее право за счетъ прерогативъ Монарха. А что административная законодательная власть Монарха по прежнему весьма широка въ Финляндіи можно легко узнать изъ сборника финляндскихъ постановленій. Сенатъ, однако же, подготовляя законодательные вопросы, обязанъ слѣдить за тѣмъ чтобы правительство не распространяло свою власть слишкомъ далеко въ ущербъ правамъ народнаго представительства. — Въ заключеніе укажемъ, что приведенные совѣщаніемъ примѣры относятся къ такимъ законодательнымъ вопросамъ, которые не касаются интересовъ Россіи.

Второй примѣръ. Денежная реформа, разрушившая прежнее единство денежной системы въ Имперіи и Финляндіи.

Финляндская монетная система никогда не была предметомъ русскаго законодательства, или такъ называемаго совѣщаніемъ »общегосударственнаго законодательства», котораго не существуетъ. Въ согласіи съ отвѣтомъ Боргоскаго сейма на пропозицію о монетной системѣ русскій серебряный рубль былъ сдѣланъ, въ 1809 году, »главной и основной монетой Великаго Княжества». Впослѣдствіи финляндскими постановленіями были опредѣлены правила обращенія въ странѣ рядомъ съ финскими бумажными деньгами также русскихъ кредитныхъ билетовъ по извѣстному курсу. Когда возникъ вопросъ о переходѣ къ золо-

той валютѣ, объ этомъ было запрошено мнѣніе русскаго министра финансовъ. Въ своемъ отзывѣ отъ 5 Апрѣля 1877 года министръ никакихъ возраженій противъ введенія золотой валюты не сдѣлалъ, ограничившись нѣкоторыми оговорками относительно пріема въ уплату въ извѣстныхъ предѣлахъ полновѣсной русской серебряной монеты наравнѣ съ финляндской серебряной размѣнной монетой. Единство монетной системы не есть условіе общности политической. Разныя монетныя единицы не помѣшали быстрому развитію торговыхъ сношеній между Россіею и Финляндіею. Что касается иностраннаго кредита, то если бы финляндскіе займы и были заключены въ рубляхъ они все же отмѣчались бы на биржѣ отдѣльно отъ русскихъ, такъ какъ отвѣтственнымъ за нихъ является Великое Княжество Финляндское а не Россія.

Третій примѣръ. При содѣйствіи сейма »разрѣшенъ вопросъ объ отбываніи воинской повинности въ Финляндіи и созданы особыя финскія войска».

По основнымъ законамъ Финляндіи воинская повинность не могла быть введена ни административнымъ путемъ, ни — еще менѣе — русскимъ законодательнымъ актомъ, а лишь закономъ, принятымъ сеймомъ по предложенію Монарха. Когда въ Россіи рекрутская система была замѣнена общею воинской повинностью, Императоръ Александръ II пожелалъ чтобы общая воинская повинность была введена также въ Финляндію взамѣнъ поселенной системы, дѣйствовавшей тамъ согласно основнымъ законамъ страны. Составлена была финляндская комиссія, выработавшая, руководствуясь русскимъ закономъ о воинской повинности, проектъ такого же закона для Финляндіи, примѣнительно къ бытовымъ условіямъ этой страны. Проектъ комиссіи обсуждался въ Сенатѣ, послѣ чего былъ препровожденъ русскому военному министру, который далъ о немъ подробно разработанный отзывъ. Дѣло было, такимъ образомъ, всесторонне разсмотрѣно раньше чѣмъ Государь утвердилъ сеймовую пропозицію. Сеймъ внесъ

въ законопроектъ нѣкоторыя измѣненія, касавшіяся главнымъ образомъ организаціи резерва. Снова запросили мнѣніе военнаго министра, послѣ чего Государь утвердилъ законъ. Въ тронной рѣчи при открытіи сейма 19 Января 1885 года Императоръ Александръ III соблаговолилъ выразиться слѣдующимъ образомъ: »безукоризненное исполненіе населеніемъ воинской повинности и благопріятные результаты лѣтнихъ сборовъ финскихъ войскъ засвидѣтельственные Генералъ-Губернаторомъ доставили Мнѣ истинное удовольствіе и убѣжденіе что финскія войска вполнѣ оправдаютъ свое назначеніе». Лѣтомъ того же года Государь лично произвелъ смотръ финскимъ войскамъ, собраннымъ на лагерный сборъ, а во время послѣдовавшаго затѣмъ посѣщенія Гельсингфорса выразилъ сенату свою признательность за заботливость и успѣшность, съ которыми финляндскія власти провело въ жизнь новый законъ о воинской повинности.

Такимъ образомъ »созданіе особыхъ финляндскихъ войскъ» произошло строго по закону, правильно, къ удовольствію Монарха и съ примѣненіемъ, въ общихъ чертахъ, той-же системы, какая дѣйствовала въ Россіи. Между тѣмъ совѣщаніе, журналъ котораго я разбираю, усматриваетъ тутъ вторженіе въ область русскаго общеимперскаго законодательства, — законодательной категоріи, о существованіи которой въ то время никто не подозрѣвалъ. Такой способъ разсматриванія вопроса есть полнѣйшій произволъ.

Четвертый примѣръ. »Установленъ для русскихъ людей въ Финляндіи рядъ тягостныхъ стѣсненій въ отношеніи государственной и общественной службы, торговли, промысловъ, разныхъ занятій, личныхъ правъ (политическихъ и гражданскихъ) и т. п.»

Совѣщаніе полагаетъ, повидимому, что опредѣленіе условій и правилъ для замѣщенія общественныхъ должностей и для занятія промыслами не есть дѣло финляндскаго законодательства. Такой взлядъ слишкомъ неосноваленъ для того чтобы сто-

ило его опровергать. Если финляндское законодательство заключаетъ въ себѣ постановленія несправедливыя по отношенію къ русскимъ, то русское правительство имѣетъ полную возможность указать на эти несправедливости и настаивать на введеніи болѣе либеральныхъ законоположеній, но право законодательства въ такихъ вопросахъ не можетъ быть отнято у Финляндіи и передано Россіи, ибо дѣло идетъ объ изданіи законовъ, примѣняемыхъ въ Финляндіи, а не Россіи.

Вездѣ, въ конституціонныхъ странахъ, придерживаются того основного положенія, что политическія права могутъ принадлежать лишь лицамъ, пользующимся правами гражданства въ странѣ, лицамъ, которые какъ относительно правъ такъ и обязанностей вполнѣ подчинены дѣйствующему въ странѣ правовому строю, которые сознаютъ себя членами общества, права и выгоды коего они должны защищать, участвуя въ политическихъ выборахъ, или занимая должности на государственной службѣ. Отъ этого основнаго положенія мы, финляндцы, также не можемъ отказаться. Если русскій пожелаетъ слить свое существованіе и свою дѣятельность съ финляндскою жизнью, то онъ можетъ пріобрѣсти права финляндскаго гражданства на основаніи правилъ, выработанныхъ по соглашенію съ русскимъ правительствомъ. — Принципъ, о которомъ сейчасъ говорено, несомнѣнно найдетъ свое примѣненіе и въ Россіи какъ только тамъ больше чѣмъ теперь познакомятся съ требованіями конституціонной системы. Необходимо добавить къ этому, что постановленія предоставлявшія политическія права только финляндцамъ, заключались уже въ основныхъ законахъ, утвержденныхъ Александромъ I-мъ въ 1809 году; послѣ этого не издавалось новыхъ постановленій, имѣющихъ цѣлью ограничить права, которыми русскіе яко-бы уже пользовались.

Что касается правъ въ области коммерческой и экономической вообще, то финляндское законодательство шло путемъ прямо противоположнымъ тому, какое указано совѣщаніемъ: оно

постепенно расширяло права русскихъ, а не съуживало ихъ. Это доказывается тѣмъ, что очень многіе русскіе ведутъ дѣла въ Финляндіи, а тысячи русскихъ пріобрѣли тамъ недвижимость. Въ проектѣ новаго закона о промыслахъ русскіе относительно общаго права на промыслы уравнены съ финляндскими гражданами. Можетъ-ли это равенство распространиться на такіе занятія, какъ командованіе судами, аптечное дѣло, изготовленіе взрывчатыхъ веществъ и т. д., относительно которыхъ дѣйствуютъ особыя постановленья, въ этомъ я сомнѣваюсь, такъ какъ эти промыслы сопряжены съ отвѣтственностью и требуютъ спеціальной подготовки, а этимъ условіямъ едва-ли могутъ удовлетворять не финляндскіе граждане. Во всякомъ случаѣ ясно, что въ вопросахъ этого рода финляндскій законъ не можетъ быть замѣненъ русскимъ, или т. н. общеимперскимъ закономъ, такъ какъ тутъ дѣло идетъ объ удовлетвореніи интересовъ и охраненіи правовой обезпеченности финляндскаго общества. Впрочемъ, не много найдется такихъ русскихъ, которые пожелаютъ командовать финскимъ судномъ, открыть аптеку въ Финляндіи, или фабрику взрывчатыхъ веществъ. Это будутъ единичные случаи, а интересы отдѣльныхъ лицъ не надо смѣшивать съ интересами Россіи — не надо изъ мухи дѣлать слона.

III. Стремленія финляндцевъ къ политической обособленности.

»Не довольствуясь этимъ, финляндцы давно уже выдвинули рядъ домогательствъ, имѣющихъ цѣлью, съ одной стороны, дальнѣйшее ограниченіе въ пользу Сейма законодательныхъ и бюджетныхъ правъ Монарха, а съ другой—ослабленіе связей Финляндіи съ Имперіей. Такія стремленія обнаружились уже во время перваго Сейма 1863—1864 годовъ и вызвали въ тронной рѣчи, которой онъ былъ закрытъ, слѣдующія знаменательныя слова Императора Александра II: »Я не могу не сожалѣть о томъ, что нѣкоторыя сужденія на Сеймѣ дали поводъ къ невѣрному пониманію отношенія Великаго Княжества къ Всероссійской Имперіи . . . ясное пониманіе

истиннаго блага Финляндіи должно побуждать васъ стремиться къ упроченію, а не ослабленію близкихъ узъ съ Россіей, которыя являются вѣрнымъ обезпеченіемъ благоденствія вашей родины». Финляндцы не вняли, однако, мудрому призыву великодушнаго Монарха. Подъ предлогомъ составленія свода дѣйствующихъ основныхъ законовъ Финляндіи, съ половины шестидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія финляндцами стали выдвигаться проекты особой Формы Правленія Великаго Княжества Фанляндскаго, явно направленные къ уменьшенію правъ Верховной власти и къ превращенію Финляндіи въ отдѣльное государство, соединенное съ Россійской Имперіей только болѣе или менѣе шаткой уніей, въ родѣ недавно расторгнутой уніи Норвегіи со Швеціею. Идея особаго финляндскаго государства была жадно подхвачена мѣстной публицистикой и наукой и скоро перешла, благодаря усиленной пропагандѣ въ печати и въ школѣ, изъ сферы вожделѣній единичныхъ мечтателей въ область убѣжденій и вѣрованій массы финскаго народа.

Усиливающійся ростъ финляндской обособленности, угрожающій не только достоинству, правамъ и интересамъ, но и самой цѣлости Россіи, естественно вызвалъ отпоръ съ русской стороны. Противъ воинствующаго сепаратизма финляндцевъ стала, хотя и медленно, подниматься волна русскаго государственнаго самосознанія и русскаго національнаго чувства. Упорядоченіе и развитіе общегосударственнаго законодательства не могло не считаться при этомъ одною изъ важнѣйшихъ мѣръ для защиты государственныхъ правъ Россіи.»

Эта часть журнала совѣщанія написана въ тонѣ обвинительнаго акта, направленнаго противъ политическихъ теченій въ Финляндіи. Въ подкрѣпленіе своихъ обвиненій, совѣщаніе приводитъ прежде всего выдержку изъ тронной рѣчи Александра II-го при закрытіи сейма 1863—1864 годовъ. Изъ сопоставленія, сдѣланнаго совѣщаніемъ можно вывести, однако-же, невѣрное представленіе о поводѣ, вызвавшемъ это предостереженіе. Нѣсколько финляндскихъ дворянъ, состоявшихъ на русской службѣ и поэтому не проживавшихъ въ Финляндіи, заявили желаніе засѣдать въ рыцарскомъ сословіи сейма. Нѣкоторые ораторы указали по этому поводу на то, что по § 32 дворянскихъ привилегій 1723 г. право представительства не можетъ при-

надлежать тому, кто состоитъ на государственной службѣ въ другой странѣ. На дебатахъ, вызванныхъ этими заявленіями, восторжествовало однако мнѣніе, что этотъ параграфъ примѣнимъ лишь къ лицамъ, состоящимъ на службѣ въ *чужомъ* государствѣ, подъ какое понатіе Имперія не подходитъ. Изъ этого видно, что эпизодъ не имѣлъ того значенія, какое ему желаетъ приписать совѣщаніе, хотя онъ и вызвалъ неудовольствіе Монарха. А что этотъ случай не поколебалъ Государя въ его, выраженномъ въ памятной тронной рѣчи 18 Сентября 1863 года, намѣреніи относительно необходимой реформы основныхъ законовъ, при чемъ имѣлось въ виду также расширить права народнаго представительства, это видно изъ того, что Государь 19 Декабря 1864 года утвердилъ, согласно съ этимъ своимъ намѣреніемъ, инструкцію для комиссіи, которая должна была выработать проектъ новой Формы Правленія и новаго Сеймоваго Устава. Сейму 1867 года была передана высочайшая пропозиція о новомъ сеймовомъ Уставѣ, но относительно другой реформы основныхъ законовъ, а именно Формы Правленія, Государь въ тронной рѣчи при открытіи этого сейма сказалъ слѣдующее: напомнивъ о своемъ намѣреніи, высказанномъ сейму 1863 года, онъ продолжалъ: »Многосложность этой работы, потребовавъ осмотрительныхъ соображеній и продолжительныхъ занятій, къ сожалѣнію Моему въ настоящую пору еще не созрѣла до того окончательнаго вида, который бы Мнѣ далъ возможность удовлетворить первоначальному намѣренію предложить оную на обсужденіе настоящаго сейма».

Совѣщанію угодно было представить вопросъ о новой Формѣ Правленія въ такомъ видѣ, будто финляндцы проявили въ этомъ дѣлѣ лишь достойныя порицанія попытки ограничить права верховной власти въ Финляндіи и »превратить Финляндію въ отдѣльное государство, соединенное съ Россійской Имперіею только болѣе или менѣе шаткою уніею, въ родѣ недавно расторгнутой уніи Норвегіи со Швеціею». Однако, остается не-

оспоримымъ тотъ фактъ, что мысль о необходимости этой реформы основныхъ законовъ была впервые открыто высказана лично Александромъ II и что Александръ II самъ разсмотрѣль и утвердилъ правила, которыя должны были служить руководствомъ для выработки проекта. Извѣстно, что генералъ-губернаторъ баронъ Рокассовскій представилъ возраженія противъ проекта, вслѣдствіе чего, какъ было сказано въ тронной рѣчи 1867 года, задержалось окончательное разсмотрѣніе дѣла Монархомъ. Почему этотъ законодательный вопросъ не получилъ дальнѣйшаго движенья, объ этомъ ничего, въ точности, не извѣстно. — Въ 1884 году Императоръ Александръ III приказалъ составить сводъ всѣхъ дѣйствующихъ въ Финляндіи постановленій государственно-правоваго значенія. Составили особую комиссію, которая и занялась составленіемъ свода. На базѣ предварительной работы этой комиссіи сенатъ составилъ проектъ основного закона. Этотъ проектъ былъ лишь кодификаціею дѣйствующихъ постановленій; никакихъ реформъ, какъ въ прежнемъ проектѣ, въ немъ не предлагалось. Этотъ проектъ, представленный въ 1891 году, не былъ никогда доложенъ Государю вслѣдствіе вліяній съ русской стороны. — Третій проектъ новой формы Правленія былъ составленъ Сенатомъ въ 1907 году послѣ предварительнаго доклада о семъ Монарху. Большую часть содержанія этого проекта составляетъ формальная переработка дѣйствующихъ старыхъ постановленій, но въ нѣкоторыхъ вопросахъ проектъ имѣетъ также въ видѣ развить, сообразно съ потребностями времени, конституцію страны. Два года прошло со времени окончанія этой важной законодательной работы, но дѣло до сихъ поръ не дошло до Монарха. Между тѣмъ, годъ тому назадъ предсѣдатель совѣта министровъ въ Думѣ высказалъ совершенно неосновательное сужденіе объ этомъ проектѣ: онъ сказалъ, что »проектъ клонится къ полному освобожденію Финляндіи отъ связи, отъ узъ ея с державнымъ государствомъ, съ Россіею».

Ни въ одномъ изъ трехъ проектовъ, появившихся послѣ 1864 года и имѣвшихъ цѣлью замѣнить новыми законами Форму Правленія 1772 года, Актъ Сохраненія и Безопасности 1789 года а также спеціальные законы, которыми Форма Правленія въ нѣкоторыхъ частяхъ измѣнялась, ни въ одномъ изъ нихъ не было ни одного постановленья, ни одного слова, имѣвшаго цѣлью измѣнить политическое положеніе Финляндіи, или ослабить связь ея съ Имперіею. Отношенія Финляндіи къ Россіи непоколебимо установлены государственными актами 1809 года, составляющими основной источникъ права для опредѣленія юридической природы той связи, которая соединяетъ Финляндію съ Русской Имперіею. Ни русская, ни финляндская законодательная власть, отдѣльно взятыя, не могутъ тутъ ничего измѣнить. Если хотятъ внести тѣ или другія измѣненія въ существующія, опирающіяся на акты 1809 года правоотношенія, то это можетъ быть достигнуто не иначе какъ по закону, предложенному общимъ Монархомъ и принятому какъ русской Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ, такъ и финляндскимъ Сеймомъ. Пока этого не произошло, всякое включеніе въ русскій или финляндскій основной законъ параграфа, упоминающаго о неразрывномъ соединеніи Финляндіи съ Россіею. не можетъ имѣть инаго значенія, или иной цѣли кромѣ передачи существеннаго содержанія актовъ 1809 года. Такой параграфъ регистрируетъ только существующій правовой фактъ; но онъ не можетъ быть велѣніемъ закона, измѣняющимъ дѣйствующее или создающимъ новое право. Такъ былъ понятъ этотъ вопросъ при редактированіи финляндскихъ проектовъ новой Формы Правленія. На той же точкѣ зрѣнія стоялъ законодатель, формулируя ст. 2-ю новыхъ русскихъ основныхъ законовъ 1906 года; онъ не имѣлъ намѣренія создавать новыхъ нормъ, а выразилъ только свой взглядъ на существующее правовое положеніе Финляндіи.

Совѣщаніе не имѣетъ никакихъ основаній утверждать, что финляндскіе проекты новой Формы Правленія стремились пре-

вратить соединеніе Финляндіи съ Имперіей въ »шаткую унію въ родѣ недавно расторгнутой уніи Норвегіи со Швеціей». Членамъ совѣщанія вѣроятно извѣстно, что яблокомъ раздора между Швеціей и Норвегіей были вопросы о вліяніи на международныя дѣла, о руководствѣ ими и о консулахъ; Норвегія считала себя въ этихъ дѣлахъ обиженною. Тѣмъ болѣе слѣдовало членамъ совѣщенія знать, что Финляндія никогда не заявляла притязаній на какія нибудь права въ международныхъ дѣлахъ и что въ указанныхъ выше проектахъ Формы Правленія ясно сказано, что политическія отношенія Финляндіи къ иностраннымъ государствамъ зависятъ отъ отношеній къ этимъ государствамъ Имперіи и вполнѣ одинаковы съ послѣдними.

По поводу того, что совѣщаніе говоритъ о стремленіяхъ финляндцевъ »ограничить законодательныя и бюджетныя права Монарха въ пользу сейма» охотно признаю, что такія стремленія дѣйствительно имѣли мѣсто и что проектъ Формы Правленія 1907 года въ этомъ отношеніи шелъ нѣсколько дальше программы Александра II отъ 19 Декабря 1864 г. Во всеподданнѣйшемъ представленіи, сопровождавшемъ проектъ 1907 г., Сенатъ открыто и ясно изложилъ практическія основанія и мотивы, вызывающія необходимость установить: чтобы впредь общія основанія организаціи университета и среднихъ школъ опредѣлялись не только административнымъ путемъ, и чтобы налоги и бюджетъ сдѣлались, болѣе чѣмъ теперь, зависимыми отъ народнаго представительства. Съ русской стороны, казалось-бы, не слѣдовало дѣлать противъ этого возраженій, такъ какъ новые русскіе основные законы 1906 года сейчасъ-же предоставили парламенту на столько широкое право бюджетнаго самоопредѣленія, что сотнями возникаютъ законопроекты по вопросамъ о самыхъ даже незначительныхъ ассигнованіяхъ. Но совѣщаніе придерживается повидимому того взгляда, что со стороны Финляндіи всякая мысль о какомъ либо, вызываемомъ необходимостью развитіи ея конституціи есть уже дерзость. Совѣщаніе упустило изъ виду, что не только

Императоры Александръ II и Александръ III, но и нынѣ царствующій Государь санкціонировали реформы финляндскихъ основныхъ законовъ въ прогрессивномъ для развитія конституціи направленіи; это показываетъ, что рестриктивная политика въ вопросахъ о финляндскихъ учрежденіяхъ и о финляндскомъ правовомъ строѣ не должна быть непремѣнно послѣдствіемъ соединенія Финляндіи съ Россіею. Несомнѣнно, что изданіе новой Формы Правленія для Финляндіи, въ общихъ чертахъ сходной съ проектомъ 1907 года, не только не ослабило-бы связь, соединяющую Финляндію съ Россіею, но напротивъ — укрѣпило бы эту связь въ политическомъ и моральномъ отношеніи. Ибо тогда выстроенъ былъ бы оплотъ, ограждающій страну отъ произвола, въ родѣ того, какой проявили въ послѣднее время нѣкоторые русскіе министры, вызвавъ тѣмъ осложненія и конфликты.

»Идея особаго финляндскаго государства», не есть, какъ думаетъ совѣщаніе, вожделѣніе отдѣльныхъ мечтателей» ; эта идея по инціативѣ Александра I получила осуществленіе въ 1809 году.

Мы узнаемъ, далѣе, изъ журнала совѣщанія, что »урегулированіе и развитіе общеимперскаго законодательства» есть »одно изъ важнѣйшихъ мѣропріятій для защиты государственныхъ правъ Россіи» отъ »воинствующаго сепаратизма финновъ», который »угрожаетъ не только достоинству Россіи, но и ея цѣлости». Читая эти фразы, можно подумать что онѣ принадлежатъ перу какихъ нибудь отдѣльныхъ мечтателей изъ »Русскаго Знамени», или »Окраинъ Россіи». Въ оффиціальной бумагѣ такимъ фантазіямъ не мѣсто.

IV. Записка графа Гейдена 1891 года.

»Вопросъ о необходимости подчиненія Финляндіи, внѣ круга внутреннихъ ея дѣлъ, дѣйствію общихъ русскихъ законовъ былъ впервые ясно и твердо поставленъ Финляндскимъ Генералъ-Губернаторомъ Графомъ Гейденомъ въ его запискѣ,

поданной Императору Александру III въ 1891 году вмѣстѣ съ проектомъ Учрежденія управленія губерній Великаго Княжества Финляндскаго. Этотъ проектъ надлежало, по мнѣнію Графа Гейдена, поднести на Высочайшее утвержденіе »въ порядкѣ, установленномъ Основными Государственными Законами Имперіи, какъ узаконеніе общегосударственнаго характера, имѣющее восполнить собою пробѣлъ, существующій по сему предмету въ законодательствѣ Имперіи». Статья 6 означеннаго проекта постановляла, что »законы, общіе для Великаго Княжества Финляндскаго и прочихъ частей Имперіи, издаются порядкомъ, опредѣленнымъ въ Основныхъ Государственныхъ Законахъ».

Императоръ Александръ III повелѣлъ разсмотрѣть записку Графа Гейдена въ Особомъ, составленномъ изъ русскихъ и финляндскихъ членовъ, Совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Бунге и затѣмъ внести затронутые въ ней вопросы въ Государственный Совѣтъ.

Войдя въ обсужденіе этой задачи, Особое Совѣщаніе остановилось исключительно на вопросѣ о порядкѣ изданія законовъ, общихъ для всей Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго. Считая этотъ вопросъ самымъ важнымъ въ порученномъ ему дѣлѣ, Совѣщаніе единогласно высказалось за установленіе опредѣленнаго порядка разсмотрѣнія, утвержденія и обнародованія упомянутыхъ законовъ, а равно ихъ измѣненія, дополненія или разъясненія. По существу же означенной задачи между русскими и финляндскими Членами Совѣщанія возникло столь коренное разномысліе, что каждая группа членовъ составила свой проектъ. При этомъ, русскіе члены полагали, что общее законодательство не можетъ быть ограничено какимъ либо перечнемъ его предметовъ, и что соотвѣтствующіе законы должны издаваться порядкомъ, опредѣленнымъ Основными Законами Имперіи, съ допущеніемъ, въ виду мѣстныхъ особенностей Финляндіи, лишь нѣкоторыхъ частныхъ отъ него отступленій. Напротивъ того, финляндскіе члены считали составленіе подобнаго перечня безусловно необходимымъ, а самые проекты общихъ законовъ по вопросамъ, требующимъ для ихъ рѣшенія согласія Финляндскаго Сейма, подлежащими разсмотрѣнію сего послѣдняго, съ тѣмъ, чтобы Государственный Совѣтъ, не допуская въ принятой Сеймомъ редакціи закона никакихъ измѣненій, высказывался только о возможности утвердить законопроектъ или о необходимости его отвергнуть. Никакого дальнѣйшаго движенія проекты, составленные Особымъ Совѣщаніемъ Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Бунге, въ то время не получили.»

Считаю необходимымъ сдѣлать нѣкоторыя добавленія къ вышесказанному:

Въ особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Бунге былъ переданъ не только проектъ графа Гейдена; туда же по повелѣнію Государя былъ переданъ также составленный Сенатомъ проектъ кодификаціи основныхъ законовъ, о которомъ я говорилъ выше. Финляндскіе члены настаивали на разсмотрѣніи этого проекта, что послужило бы къ болѣе всестороннему обсужденію вопроса объ общемъ законодательствѣ, вызвавшаго столь глубокія разногласія. Но большинство совѣщанія съ мнѣніемъ финляндскихъ членовъ не согласилось.

9 Марта 1893 года послѣдовало слѣдующее Высочайшее повелѣніе: »выдѣливъ проектъ правилъ о порядкѣ изданія и обнародованья законовъ общихъ для всей Имперіи, со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, изъ общаго состава проектовъ Генералъ-Адьютанта графа Гейдена и Финляндскаго Сената, внести непосредственно на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта предположенія какъ большинства, такъ и меньшинства членовъ Особаго Совѣщанія». Изъ этого слѣдуетъ, что проектъ и особое мнѣніе финляндскихъ членовъ все же не были оставлены Государемъ безъ вниманія.

Въ Февралѣ 1894 года засѣдавшій въ то время Сеймъ обратился къ Монарху съ адресомъ, въ которомъ по поводу вышеупомянутаго проекта новаго законодательнаго порядка выражалась надежда, что Государь прикажетъ направить это дѣло въ порядкѣ, указанномъ основными законами Финляндіи, въ силу которыхъ ни основной, ни общій законъ не могутъ быть изданы, или измѣнены безъ содѣйствія Сейма.

Когда статсъ-секретарь фонъ Плеве 11-го Февраля 1895 года, докладывая журналы конференціи Бунге, испросилъ Высочайшее указаніе относительно дальнѣйшаго направленія дѣла, Государь на меморіалѣ, въ которомъ паралельно были изло-

жены проекты большинства и меньшинства, собственноручно начерталъ: »Не вижу нужды возбуждать о семъ законодательный вопросъ. Само собою разумѣется, что въ случаѣ возбужденія закона общаго для всей Имперіи, съ Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ, или закона финляндскаго имѣющаго отношеніе ко всей Имперіи, надлежащіе министры должны входить въ предварительное сношеніе съ властями и учрежденіями Великаго Княжества Финляндскаго, или власти финляндскія съ Министрами Имперіи. Затѣмъ отъ Меня будетъ зависѣть дальнѣйшее направленье дѣла.»

Въ Финляндіи надѣялись, что проектъ конференціи Бунге похороненъ этой резолюціею. Тронная рѣчь Монарха при открытіи Сейма 1897 года, проникнутая духомъ благожелательства къ Финляндіи, еще болѣе укрѣпила эти надежды. Въ періодъ времени съ 1895—1897 годъ не произошло никакихъ политическихъ недоразумѣній, никакихъ русско-финскихъ конфликтовъ. Но уже въ 1898 году положеніе перемѣнилось. Генералъ-губернаторомъ Финляндіи былъ назначенъ генералъ Бобриковъ.

V. Совѣщаніе Великаго Князя Михаила Николаевича. Законъ 3 Февраля 1899 года.

»Скоро, однако, пришлось вернуться къ этому дѣлу, въ виду возникшей необходимости пересмотрѣть не отвѣчавшій государственнымъ интересамъ Россіи уставъ 6/18 Декабря 1878 года о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ. Вслѣдствіе сего, въ качествѣ подготовительной къ этой работѣ мѣры, по Высочайшему повелѣнію, послѣдовавшему 13 Января 1899 года, образовано было, для выработки законодательнаго акта о порядкѣ изданія и обнародованія законовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Квяжества Финляндскаго, новое Совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя Михаила Николаевича. Въ руководство Совѣщанію была преподана тѣмъ же Высочайшимъ повелѣніемъ 13 Января 1899 года опредѣленная программа, въ которой, между прочимъ, указывалось, что исходною точкою занятій Совѣщанія

должны быть предположенія большинства (то есть русскихъ членовъ) Особаго Совѣщанія Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Бунге. Совѣщаніе Великаго Князя Михаила Николаевича быстро исполнило возложенный на него трудъ, приведшій къ изданію, 3 Февраля 1899 года, Высочайшаго Манифеста и Основныхъ Положеній о составленіи, разсмотрѣніи и обнародованіи законовъ, издаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго. При этомъ слѣдуетъ, однако, замѣтить, что хотя помянутый актъ 3 Февраля 1899 года не былъ проведенъ черезъ Государственный Совѣтъ, но черезъ особое высочайше назначенное Совѣщаніе, этотъ актъ во всякомъ случаѣ составляетъ чисто русское законодательное мѣропріятіе, такъ какъ онъ изданъ безъ участія Финляндскаго Сената и Финляндскаго Сейма. Этимъ способомъ изданія помянутаго акта вполнѣ ясно выражается господствующій характеръ русскаго законодательства надъ финляндскимъ.

Въ Манифестѣ этомъ, между прочимъ, указывалось, что правила мѣстнаго законодательства оставляются въ силѣ только для »узаконеній, исключительно до нуждъ финляндскаго края относящихся», и что Государь Императоръ призналъ необходимымъ предоставить ближайшее указаніе предметовъ общеимперскаго законодательства Своему усмотрѣнію. Оба эти указанія были весьма важными, такъ какъ первое устраняло возможность вторженій мѣстнаго финляндскаго законодательства въ область общаго, а второе обезпечивало разрѣшеніе въ порядкѣ имперскаго законодательства всѣхъ дѣлъ, имѣющихъ общее государственное значеніе. Что касается Основныхъ Положеній, то въ нихъ, равнымъ образомъ, проводилось начало господства общаго законодательства надъ мѣстнымъ. Рѣшеніе дѣла предоставлялось Государственному Совѣту, а отъ Финляндскихъ Сената и Сейма требовались лишь необязательныя ни для Государственнаго Совѣта, ни тѣмъ болѣе для Верховной Власти заключенія.

Изданіе акта 3 Февраля 1899 года встрѣтило сильное противодѣйствіе со стороны финляндцевъ, которые ошибочко и предвзято усмотрѣли въ немъ нарушеніе, такъ называемыхъ, основныхъ законовъ Финляндіи. Съ финляндской стороны послѣдовали многочисленные протесты противъ означеннаго акта и ходатайства объ его отмѣнѣ или, по крайней мѣрѣ, объ его коренномъ пересмотрѣ. При этомъ финляндцы добивались, главнымъ образомъ, установленія исчерпывающаго перечня предметовъ общаго законодательства и передачи всѣхъ относящихся къ нему дѣлъ на рѣшеніе Сейма. Однако, Правительство рѣшительно отклонило всѣ эти протесты, и законъ 3 Февраля 1899 года вступилъ въ дѣйствіе, получивъ практическое примѣненіе при изданіи Устава о Воинской Повинности

для Великаго Княжества Финляндскаго и при опредѣленіи контингента новобранцевъ въ семъ краѣ на 1903, 1904 и 1905 годы. Нѣкоторыя въ примѣненіи сего закона колебанія обнаружились лишь къ осени 1904 года, въ связи съ общими къ тому времени всѣмъ памятными замѣшательствами въ нашей внутренней жизни. 19 Октября 1904 года состоялось, согласно ходатайству Финляндскаго Сената, Высочайше повелѣніе объ учрежденіи, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Таганцева, подготовительной русско-финляндской коммисіи по разграниченію общегосударственнаго и мѣстнаго финляндскаго законодательства, а затѣмъ, годъ спустя послѣ учрежденія коммисіи, по всеподданнѣйшему докладу бывшаго Министра Статсъ-Секретаря Великаго Княжества Егермейстера Высочайшаго Двора Линдера, поддержанному конфиденціальнымъ письмомъ на Высочайшее Имя бывшаго Предсѣдателя Совѣта Министровъ Графа Витте, послѣдовало изданіе Высочайшаго Манифеста 22 Октября 1905 года [1]), коимъ, между прочимъ, повелѣно было пріостановить дѣйствіе Основныхъ Положеній, объявленныхъ при Манифестѣ 3 Февраля 1899 года, пока затронутые въ нихъ вопросы не будутъ урегулированы законодательнымъ актомъ.»

Мѣры для пересмотра закона о воинской повинности начали приниматься гораздо раньше, чѣмъ былъ вновь возбужденъ вопросъ объ общегосударственномъ законодательствѣ. Начиная съ 1891 года при военномъ министерствѣ работали комиссіи надъ проектомъ новыхъ военныхъ законовъ для Финляндіи. По § 119 финляндскаго закона о воинской повинности законодательные вопросы не входили въ область тѣхъ финляндскихъ военныхъ дѣлъ, которыя вѣдались военнымъ министромъ. Однако, сочли за лучшее это требованіе финляндскаго закона устранить. Въ 1898 году проекты были готовы. Особое совѣщаніи подъ пред-

[1]) Этотъ Манифестъ, коимъ отмѣнены были важнѣйшіе законодательные акты, изданные по Финляндіи за время съ 1899 по 1904 годъ, распубликованъ Императорскимъ Финляндскимъ Сенатомъ подъ явно неуважительнымъ для Священной Особы Монарха названіемъ Манифеста »о мѣрахъ къ возстановленію *закономѣрнаго* порядка въ краѣ». Въ Финляндіи Манифестъ 22 Октября 1905 года былъ отпразднованъ какъ великая политическая побѣда, такая побѣда, которая, какъ отмѣтила финляндская печать, случается разъ въ сотни лѣтъ.

сѣдательствомъ Побѣдоносцева редактировало пропозицію, при которой проектъ долженъ былъ быть переданъ чрезвычайному Сейму, созванному для разсмотрѣнія этого вопроса по настоянію военнаго министра Куропаткина. Законъ о воинской повинности 1878 года былъ изданъ, какъ этого и требуютъ основные законы Финляндіи, съ *согласія* сейма, между тѣмъ въ пропозиціи испрашивалось только *мнѣніе* сейма относительно практическаго примѣненія новаго закона о воинской повинности, который долженъ былъ замѣнить законъ 1878 года.

Сеймъ открылся 24 Января н. ст. 1899 года. При открытіи было объявлено о передачѣ сейму двухъ высочайшихъ пропозицій: одна заключала въ себѣ проектъ закона о воинской повинности для Великаго Княжества Финляндскаго, другая — основныя положенія организаціи и управленья финскихъ войскъ.

18 (30) Января состоялось первое засѣданіе секретнаго совѣщанія подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя Михаила Николаевича. Слѣдовательно, вопросъ о порядкѣ общеимперскаго законодательства былъ вновь поднятъ *послѣ того* какъ были закончены всѣ подготовительныя работы по пересмотру закона о воинской повинности 1878 года и *послѣ того* какъ въ пропозиціи новаго закона о воинской повинности было объявлено, что вопросъ передается лишь на *уваженіе* сейма или другими словами: что это дѣло будетъ направлено въ порядкѣ административнаго законодательства, тогда какъ сеймъ по основнымъ закономъ имѣлъ въ этомъ вопросѣ рѣшающее право.

Какая же причина вызвала это внезапное учрежденіе секретнаго Совѣщанія для составленія законопроекта, который въ Февралѣ 1895 года былъ признанъ Государемъ излишнимъ?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ даетъ оффиціозная брошюра на французскомъ языкѣ, напечатанная въ Петербургѣ весной 1899 года. Эту брошюру, редактированную подъ руководствомъ Побѣдоносцева, разослали дипломатическимъ представителямъ Россіи при иностранныхъ дворахъ; она должна была служить

для дипломатовъ руководствомъ въ ихъ бесѣдахъ съ иностранцами по поводу февральскаго манифеста, который всею иностранною прессою считался государственнымъ переворотомъ. Въ брошюрѣ говорится: »въ началѣ этого года Сейму, созванному въ Гельсингфорсѣ на чрезвычайную сессію, передали проектъ закона объ организаціи финскихъ войскъ. Это встрѣтило весьма сильное противодѣйствіе со стороны собранія. — — — Въ виду такого настроенія финляндскаго Сейма признано было необходимымъ формальнымъ актомъ опредѣлить прерогативы, принадлежащія въ такихъ вопросахъ общимъ для всего Государства правительственнымъ властямъ».

Когда вышеупомянутому комитету было повелѣно составить проектъ общегосударственнаго законодательства, въ это время Сеймъ еще не успѣлъ приступить къ дебатамъ по поводу военныхъ пропозицій и никто изъ членовъ сейма своего мнѣнія по этому дѣлу не высказывалъ. Успѣли избрать комиссіи, а первое чтеніе объемистыхъ военныхъ законопроктовъ заняло нѣсколько недѣль. До 15 Февраля, когда манифестъ былъ обнародованъ, вопросы эти на пленарныхъ засѣданіяхъ сейма не обсуждались, »сильное противодѣйствіе» проектамъ не успѣло еще проявиться. Слѣдовательно, указанная въ оффиціозной брошюрѣ причина введенія порядка общегосударственнаго законодательства вымышлена.

Болѣе вѣроятенъ слухъ, что генералъ-губернаторъ Бобриковъ, опасаясь противодѣйствія со стороны Сейма военнымъ проектамъ, уже осенью 1898 года началъ хлопотать о томъ, чтобы отвергнутый Монархомъ въ 1895 году проектъ конференціи Бунге былъ извлеченъ изъ архива государственной канцеляріи и подвергнутъ пересмотру. Въ теченіе 1897 и 1898 годовъ русская шовинистская пресса, какъ извѣстно, усиленно возбуждала общественное мнѣніе противъ Финляндіи. До какой степени права Финляндіи были бѣльмомъ на глазу тѣхъ офицеровъ, которые участвовали въ комиссіяхъ при военномъ министерствѣ по финляндскому военному вопросу, это видно изъ неподходящаго тона

»объясненій», сопровождавшихъ пропозиціи. Хлопоты Бобрикова въ Петербургѣ увѣнчались успѣхомъ благодаря, какъ говорятъ, дѣятельной и вліятельной поддержкѣ Побѣдоносцева.

Трудно понять какими соображеніями былъ вызванъ этотъ походъ противъ финляндской конституціи. Вѣдь правила логики обязательны и для политики. Если думали, что Сеймъ будетъ чинить затрудненія по отношенію къ военнымъ законопредложеніямъ главнымъ образомъ во виду того, что отъ него спрашивали лишь мнѣніе, другими словамн — хотѣли знать его платоническія пожеланія въ дѣлѣ, которое лежало въ области его рѣшающаго права, и если хотѣли создать въ Сеймѣ болѣе благопріятное настроеніе, то казалось-бы, политическая логика требовала, чтобы дѣйствовало въ направленіи прямо противоположномъ тому, какое было принято. Вѣдь нельзя же было предположить, что сеймъ сдѣлается уступчивѣе по отношенію къ военнымъ пропозиціямъ отъ изданія »основныхъ положеній», по которымъ всякій финляндскій законодательный вопросъ, признанный касающимся имперскихъ интересовъ, могъ быть, по повелѣнію Монарха, изъятъ изъ области финляндскаго конституціоннаго законодательнаго порядка и переданъ русскому автократическому законодательному порядку. — Изъ числа восьми членовъ Совѣщанія Великаго Князя Михаила Николаевича былъ только одинъ финляндецъ — и. д. министра статсъ-секретаря Прокопé, который и остался при особомъ мнѣніи по поводу проекта, результатомъ коего былъ манифестъ и основныя положенія 3/15 Февраля 1899 г.

Въ разбираемомъ мною журналѣ, говорится: »изданіе акта 3 Февраля 1899 года встрѣтило сильное противодѣйствіе со стороны финляндцевъ, которые ошибочно и предвзято усмотрѣли въ немъ нарушеніе такъ называемыхъ основныхъ законовъ Финляндіи. — Съ финляндской стороны послѣдовали многочисленные протесты противъ означеннаго акта и ходатайства объ его отмѣнѣ, или по крайней мѣрѣ, объ его коренномъ пересмотрѣ».

»Предвзятаго» мнѣнія финляндцы не могли имѣть объ актѣ, подготовлявшемся въ строжайшей тайнѣ. — Упоминая о нашихъ основныхъ законахъ, Совѣщаніе могло бы воздержаться отъ ироническаго эпитета »такъ называемые» уже по тому, что нынѣ царствующій Монархъ, вступая на престолъ, далъ торжественное обѣщаніе соблюдать ихъ, а позже самъ предложилъ и санкціонировалъ важный основный законъ: Сеймовый Уставъ 20 Іюля 1906 года, въ которомъ, между прочимъ, сказано въ какомъ порядкѣ финляндскіе основные законы издаются, измѣняются, обнародываются и отмѣняются. Неуваженіе къ финляндскимъ основнымъ законамъ проходитъ, впрочемъ, черезъ весь журналъ совѣщанія какъ его отличительная черта. Столь же неуважительно отнеслось совѣщаніе къ финляндскимъ актамъ, вызваннымъ февральскимъ манифестомъ. Двое членовъ Совѣщанія г. г. Коковцевъ и Бекманъ указали (см. ниже) на всеподданнѣйшій отзывъ сейма отъ 27 Мая 1899 г. въ которомъ на основаніи юридическихъ документовъ съ неопровержимою силою доказывается, что основныя положенія 3/15 Февраля 1899 г. противорѣчатъ финляндскимъ основнымъ законамъ и что безъ нарушенія конституціи страны законъ о воинской повинности для жителей Финляндіи можетъ быть изданъ не иначе какъ съ согласія сейма; къ этому сеймъ присовокупилъ, что основныя положенія, какъ изданныя не въ томъ порядкѣ, какой указанъ въ основныхъ законахъ страны, не могутъ получить въ Финляндіи святости закона. Остальные члены совѣщанія не обратили, однако, на этотъ отзывъ никакого вниманія и, какъ видно, не взвѣсили приведенныхъ Сеймомъ юридическихъ доказательствъ.

При изданіи февральскаго манифеста не была, впрочемъ, соблюдена также ст. 50-я дѣйствовавшихъ въ то время въ Россіи основныхъ законовъ, требовавшая чтобы каждое законодательное мѣропріятіе опиралось на отзывъ Государственнаго Совѣта. Актъ 3/15 Февраля былъ утвержденъ безъ предварительнаго разсмотрѣнія его въ Государственномъ Совѣтѣ. Совѣщаніе

обратило на это вниманіе, но, говорить оно, »этотъ актъ во всякомъ случаѣ составляетъ чисто русское законодательное мѣропріятіе, разъ онъ былъ изданъ безъ участія Финляндскаго Сената и Финляндскаго Сейма. Этимъ способомъ изданія помянутаго акта вполнѣ ясно выражается господствующій характеръ русскаго законодательства надъ финскимъ». Здѣсь обнаруживается тотъ же образъ мыслей какъ и у автора помянутой оффиціозной брошюры, въ которой, между прочимъ, въ защиту февральскаго манифеста говорится, что суверенная власть Императора стоитъ выше закона.

Основныя положенія 3/15 Февраля 1899 года, какъ это указано совѣщаніемъ, не были примѣнены къ другимъ вопросамъ, кромѣ вопроса о финскихъ войскахъ. Но и къ этому вопросу основныя положенія не могли быть въ полной мѣрѣ примѣнены, такъ какъ военные проекты, переданные сейму, были еще до изданія основныхъ положеній подготовлены и притомъ въ другомъ порядкѣ, чѣмъ это требуется статьями 3-й и 4-ой положеній. Рѣшеніе дѣла произошло также не въ томъ порядкѣ, какой предусмотрѣнъ основными положеніями. Въ 8-мъ пунктѣ ихъ говорится: »удостоенное Высочайшаго утвержденія мнѣніе Государственнаго Совѣта по упомянутому законопроекту обнародывается установленнымъ порядкомъ какъ въ Имперіи такъ и въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ». Между тѣмъ Государственный Совѣтъ большинствомъ голосовъ отклонилъ военные законопроекты. Несмотря на это, законъ о воинской повинности, выработанный при военномъ министерствѣ и отвергнутый сеймомъ 1899 года, былъ послѣ частичныхъ измѣненій, внесенныхъ въ него комиссіею изъ нѣсколькихъ лицъ, изданъ 30 (12) Іюля 1901 года.

Причину по которой одинъ только военный вопросъ разсматривался въ порядкѣ акта 3/15 Февраля совѣщаніе объясняетъ тѣмъ что въ то время наступили »всѣмъ памятныя замѣшательства въ русской внутренней жизни». Это объясненіе не можетъ, однако же, относиться къ періоду съ 1899—1903 годъ. Безплодность

общегосударственнаго законодательства въ достаточной степени объясняется тѣмъ, что въ такомъ законодательствѣ не было практической надобности. Другою причиною было желаніе Бобрикова и Плеве избѣжать путь черезъ Государственный Совѣтъ; для нихъ было проще выхлопотать непосредственно утвержденіе тѣхъ постановленій, при помощи которыхъ они хотѣли совершить нарушеніе финляндскаго права. Въ манифестѣ 20 (7) Іюня 1900 года о введеніи русскаго языка въ дѣлопроизводство хозяйственнаго департамента сената и центральныхъ управленій приводятся въ качествѣ мотива »заботы объ укрѣпленіи государственнаго единства». Этотъ манифестъ, равно какъ и постановленіе 20 Сентября 1902 года, открывшее двери государственной службы русскимъ уроженцамъ (причемъ отъ нихъ не требовалось установленнаго ценза), не имѣли, конечно, въ виду обслуживать финляндскіе интересы, которые ими, напротивъ, нарушались, равно какъ и финляндскій законъ. Однако, эти законодательныя дѣла не разсматривались въ порядкѣ акта 3/15 Февраля. Этотъ актъ раскрылъ двери законопротивной политикѣ по отношенію къ Финляндіи, но его отстранили когда стали проводить эту политику въ жизнь. Опустошительный походъ Бобрикова противъ финляндскаго правоваго строя совершался подъ эгидою цѣлой серіи финляндскихъ постановленій, имъ выхлопотанныхъ и которые административнымъ порядкомъ отмѣняли одну за другою гарантіи, дѣйствовавшія въ странѣ и охранявшія права общества и гражданъ.

Не слышно было чтобы въ теченіе того промежутка времени, о которомъ здѣсь идетъ рѣчь, какой либо русскій министръ возбудилъ законодательный вопросъ, къ которому оказалась бы надобность примѣнить основныя положенія 3/15 Февраля.

Февральскій манифестъ былъ, какъ это показали писавшіе о немъ многочисленные правовѣды Франціи, Германіи, Голландіи и другихъ странъ, нарушеніемъ финляндской конституціи, зашедшимъ очень далеко. Россія конечно въ этомъ актѣ не имѣла никакой

дѣйствительной надобности. Для Финляндіи это была угроза, вызвавшая тревогу и раздраженіе. Единственный законъ, отчасти проведенный на основаніи этого акта, именно законъ о воинской повинности 1901 года, встрѣченъ былъ, когда онъ началъ примѣняться, интенсивнымъ сопротовленіемъ, внушеннымъ уваженіемъ къ дѣйствительнымъ законамъ страны. За этимъ послѣдовали незаконныя репрессіи, тысячи правовыхъ конфликтовъ и все то зло, которое неизбѣжно возникаетъ когда власть выполняется при помощи произвола.

Февральскій манифестъ былъ вступленіемъ къ тому мрачному періоду, который въ Финляндіи именуется годиною несчастья. Монарху трудно было имѣть свѣдѣнія объ истинномъ положеніи дѣлъ въ Финляндіи пока эти свѣдѣнія опирались, главнымъ образомъ, на крайне односторонніе, тенденціозныя донесенія Бобрикова. Наконецъ Земскіе Чины получили возможность во всеподданнѣйшей петиціи 31 Декабря 1904 г. изложить дѣйствительное положеніе дѣлъ и ходатайствовать о возстановленіи въ странѣ законнаго порядка и конституціоннаго образа управленія. Въ Мартѣ мѣсяцѣ слѣдующаго года пріостановлено было примѣненіе противоконституціоннаго закона о воинской повинности и отмѣнено постановленіе 1902 года, лишившее судей несмѣняемости. Въ остальныхъ частяхъ своихъ петиція сейма была оставлена тогда безъ вниманія. Вспыхнувшая въ концѣ октября того же года національная забастовка обнаружила съ очевидною ясностью настроеніе страны. Генералъ-губернаторъ князь Оболенскій понялъ тогда требованія момента. Манифестъ 17/30 Октября о введеніи конституціонныхъ принциповъ въ русскій государственный строй далъ основаніе полагать, что настало время ходатайствовать о возстановленіи финляндской конституціи. Посовѣтовавшись съ финляндцами кн. Оболенскій сдѣлалъ о семъ всеподданнѣйшее представленіе. Результатомъ его былъ Всемилостивѣйшій манифестъ 4 Ноября (22 Октября) 1905 г.,

встрѣченный въ Финляндіи какъ залогъ болѣе свѣтлаго будущаго [1]).

Я остановился сравнительно долго на этомъ отдѣлѣ; но это вызвано тѣмъ, что совѣщаніе въ своемъ журналѣ стоитъ, въ общемъ, на точкѣ зрѣнія февральскаго манифеста и, слѣдовательно, одобряетъ политику, которая неизбѣжно должна вызвать замѣшательства, подобныя тѣмъ, какими ознаменовался злосчастный періодъ съ 1899 по 1904 годъ.

Высочайшія манифесты 6 Августа 1905 г. и 20 Февраля 1906 года. — Совѣщаніе Графа Сольскаго 1906 г.

»Но еще ранѣе формальной пріостановки дѣйствія помянутыхъ Основныхъ Положеній, пересмотръ ихъ сдѣлался неизбѣжнымъ, въ виду учрежденія Государственной Думы и установленія новаго порядка законодательства въ Имперіи. Поэтому, уже при первоначальной разработкѣ предположеній объ учрежденіи Государственной Думы, сознана была мысль о необходимости отнести къ ея вѣдѣнію дѣла объ изданіи для Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія и привлечь къ участію въ Думѣ финляндскихъ представителей. Подробности этой важной мѣры не могли быть, однако, опредѣлены въ виду спѣшности, съ которой выработывалось Учрежденіе Государственной Думы. Вслѣдствіе сего, въ Высочайшемъ Манифестѣ 6 Августа 1905 года, при которомъ издано было означенное Учрежденіе, содержалось лишь краткое упоминаніе, что о порядкѣ участія въ Государственной Думѣ выборныхъ отъ Великаго Княжества Финляндскаго по вопросамъ общихъ для Имперіи и сего края узаконеній Государемъ Императоромъ будетъ указано особо.

Первое Учрежденіе Государственной Думы не было введено въ дѣйствіе и вскорѣ подверглось замѣнѣ новымъ Учрежденіемъ 20 Февраля 1906 года. Вмѣстѣ съ тѣмъ, былъ преобразованъ и Государственный Совѣтъ на началахъ виднаго участія въ немъ выборныхъ отъ населенія. При этомъ, вновь возникъ, но и вновь не получилъ опредѣленнаго рѣшенія, во-

[1] Сравните этотъ точный, хотя и краткій разсказъ съ тѣмъ своеобразнымъ освѣщеніемъ, какое придаетъ совѣщаніе, въ текстѣ и выноскѣ, происхожденію манифеста 4 Ноября 1905 года.

просъ объ общегосударственномъ законодательствѣ и объ участіи финляндскихъ представителей въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ. Высочайшій Манифестъ 20 Февраля 1906 года, подобно Манифесту 6 Августа 1905 года, ограничился по этому предмету краткимъ возвѣщеніемъ, что о порядкѣ обсужденія законопроектовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго, Его Императорскимъ Величествомъ въ свое время будутъ преподаны надлежащія указанія.

Попытка разрѣшить вопросъ объ изданіи для Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія дѣйствительно была произведена вскорѣ затѣмъ (въ Февралѣ—Апрѣлѣ 1906 года) въ совѣщаніи, образованномъ подъ предсѣдательствомъ Графа Сольскаго для пересмотра Учрежденія Государственнаго Совѣта. Эта попытка не дала, однако, положительныхъ результатовъ, такъ какъ совѣщаніе нашло, что единоличное рѣшеніе Верховною Властью столь важнаго вопроса, наканунѣ созыва Государственной Думы и безъ выслушанія мнѣнія Сейма, могло бы вызвать неудовольствіе какъ въ Имперіи, такъ и въ Финляндіи.»

По поводу вышеизложеннаго мѣста журнала совѣщанія я сдѣлаю лишь нѣсколько краткихъ напоминаній.

6-го Августа 1905 года Его Величествомъ еще не были пріостановлены основныя положенія 3/15 Февраля 1899 г. Этимъ объясняется почему въ то время можно было думать объ участіи въ Государственной Думѣ выборныхъ представителей отъ Финляндіи при разсмотрѣніи законодательныхъ вопросовъ общихъ для Имперіи и Финляндіи, что соотвѣтствовало-бы участію, по основнымъ положеніямъ, членовъ финляндскаго правительства въ Государственномъ Совѣтѣ при обсужденіи такихъ же вопросовъ.

Но къ 20-му Февраля 1906 года положеніе измѣнилось. Основныя положенія 1899 года были пріостановлены до разрѣшенія затронутыхъ ими вопросовъ законодательнымъ актомъ, подъ каковымъ изданный въ финляндскомъ порядкѣ манифестъ 4 Ноября 1905 г. не могъ понимать ничего иного кромѣ закона, принятаго также и финляндскимъ сеймомъ. Поэтому въ манифестѣ 20 Февраля 1906 г. не могло быть рѣчи о призваніи къ

участію въ работахъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта представителей отъ Финляндіи.

Хотя совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ графа Сольскаго и не закончила разсмотрѣніе главнаго вопроса, но касательно одной стороны дѣла она приготовила вполнѣ законченный проектъ указа, а именно объ учрежденіи постояннаго комитета изъ русскихъ и финляндскихъ должностныхъ лицъ для предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ. Этотъ указъ не былъ утвержденъ по причинѣ, какъ говорятъ, сдѣланныхъ нѣкоторыми членами совѣщанія возраженій.

VII. Рѣчь Предсѣдателя Совѣта Министровъ въ Государственной Думѣ 5 Мая 1908 года.

»Необходимость упорядоченія вопроса о законодательствѣ, общемъ для Имперіи и Финляндіи, столь ясно сознанная и многократно подтвержденная въ прежнее время, выступила еще ярче и настоятельнѣе по обновленіи нашего законодательнаго строя, тѣмъ болѣе, что нынѣ, на ряду съ усиленіемъ русскаго національнаго чувства, возросъ и обострился также финляндскій сепаратизмъ. Предсѣдатель Совѣта Министровъ подробно остановился на этомъ вопросѣ въ рѣчи, произнесенной въ Государственной Думѣ 5 Мая 1908 года въ отвѣтъ на ея запросы о незаконномѣрныхъ дѣйствіяхъ финляндскихъ властей. Указавъ что у Россіи и Финляндіи, какъ составляющихъ одно государство, должно быть единство нѣкоторыхъ государственныхъ задачъ, а также, что въ общихъ законодательныхъ вопросахъ и въ нѣкоторыхъ общихъ вопросахъ управленія должно быть и общее рѣшеніе совмѣстно съ Финляндіей, съ преобладаніемъ, конечно, державныхъ правъ Россіи, Статсъ-Секретарь Столыпинъ заявилъ: »Финляндцы толкуютъ иначе. Они полагаютъ, что ни одинъ общегосударственный законъ не можетъ воспріять силы, если не будетъ утвержденъ Сеймомъ; но если стать на эту точку зрѣнія, то мы можемъ придти къ нелѣпому положенію: одинъ и тотъ же вопросъ будетъ обсуждаться и рѣшаться нашими законодательными учрежденіями и Финляндскимъ Сеймомъ. Скажемъ, что разрѣшенъ будетъ этотъ вопросъ различно, не получится единогласнаго рѣшенія, и въ Имперіи не будетъ той державной

воли, державной власти, которая могла бы разрѣшить этотъ споръ. Вопросъ останется неразрѣшеннымъ, или приведетъ къ острому конфликту. Это . . . конечно, ненормально, и . . . не въ бездѣйствіи властей, не въ незакономѣрныхъ ихъ дѣйствіяхъ коренится зло, а въ томъ, что цѣлая область нашего законодательства, громадная область нашихъ взаимоотношеній съ Финляндіей не урегулирована совершенно . . . Этотъ громадный пробѣлъ нетерпимъ, его надо пополнить».

Усматривая изъ всего вышеизложеннаго, что необходимость скорѣйшаго разрѣшенія вопроса о порядкѣ изданія законовъ, касающихся Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, предуказана уже съ высоты Престола и возвѣщена Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ въ качествѣ очередной задачи правительства, Особое Совѣщаніе вошло въ ближайшее соображеніе условій, могущихъ обечпечить наилучшее исполненіе этой работы, остановившись, прежде всего, на томъ, какимъ путемъ должно послѣдовать самое изданіе закона, опредѣляющаго порядокъ общаго для Имперіи и Великаго Княжестяа законодательства.»

Совѣщаніе здѣсь снова говоритъ отъ своего имени о »сепаратизмѣ», утверждая, что онъ въ послѣднее время обострился. Въ русской шовинистической печати сепаратизмомъ клеймится всякое выступленіе въ защиту финляндской конституціи и на этой конституціи основанной внутренней самостоятельности Финляндіи. Собственно говоря, слово это обозначаетъ стремленіе къ отдѣленію т. е. къ уничтоженію связи, которая соединяетъ Финляндію съ Россіею. Если совѣщаніе подразумѣваетъ такой сепаратизмъ, то оно бросаетъ совершенно неосновательное обвиненіе, которое легко опровергается ссылкой на акты и мнѣнія вполнѣ вѣрно отражающія финляндскую политическую жизнь, а именно на мѣропріятія, рѣшенія и проекты финляндскаго Сената и Сейма, никогда сепаратистическихъ стремленій не обнаружившіе.

Для Россіи, преслѣдующей во внѣшней политикѣ цѣли великой державы, очевидно чрезвычайно важно чтобы Финляндія находилась подъ скипетромъ русскаго Монарха и чтобы русская военная сила имѣла, вслѣдствіе этого, возможность въ случаѣ войны вести свои военно-оборонительныя операціи на финлянд-

ской территоріи и на принадлежащихъ къ этой территоріи береговыхъ водахъ. Финляндія же получила отъ соединенія съ Россіею ту пользу, что она перестала быть театромъ опустошительныхъ русскихъ войнъ; а государственная автономіи, обезпеченная странѣ, дала ей возможность подъ защитой своихъ законовъ свободно работать надъ развитіемъ своей матеріальной и духовной культуры. Если будетъ соблюдаться въ главныхъ его чертахъ дѣло, созданное въ 1809 году, то между сильною и слабою странами сложатся добрыя отношенія, ведущія къ ихъ обоюдной пользѣ. Преданностью своимъ законамъ Финляндія не только содѣйствуетъ собственному благу, но приноситъ также пользу Россіи. Уважая права Финляндіи, Россія придастъ соединенію моральную силу, какую не можетъ никогда создать принужденіе и угнетеніе. Съ такой точки зрѣнія реальной исторической дѣйствительности могутъ уже обсуждаться объективно-правильно и не вызывая конфликтовъ, общегосударственные интересы, а также обязанности по отношенію къ нимъ Финляндіи.

Но *если-бы* — наперекоръ здравому смыслу — интересы Россіи требовали возбужденія въ финскомъ народѣ справедливаго чувства неудовольствія, которое могло бы породить сепаратистическія идеи, то политика г. Столыпина оказалась бы весьма дѣйствительнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли. Онъ, правда, въ своей рѣчи, на которую ссылается совѣщаніе, объявилъ, что права маленькой Финляндіи не будутъ нарушены. Къ сожалѣнію, однакоже, въ оцѣнкѣ основаній и объема финляндскихъ правъ онъ находится подъ вліяніемъ юридическаго нигилизма, выступающаго въ сочиненіяхъ гофмейстера Ордина, генералъ-лейтенанта Бородкина и бывшаго профессора уголовнаго права Сергѣевскаго.

По этой юридической теоріи, не существуетъ, якобы, правовыхъ препятствій, мѣшающихъ русской государственной власти по своему произволу ограничивать права, ненарушимо удостовѣренныя Финляндіи. То, что по обѣщанію Александра I должно

быть твердымъ какъ скала фундаментомъ правоваго положенія Финляндіи, превращается названными господами въ мягкую восковую фигуру, которую сильныя руки русской державной власти могутъ уродовать, измѣнять до неузнаваемости въ угоду т. н. общеимперскимъ интересамъ, истинная сущность которыхъ остается до сего времени не выясненною.

Рѣчь г. Столыпина я подвергнулъ разбору въ брошюрѣ, появившейся осенью 1908 года подъ заглавіемъ »Разногласія по русско-финляндскимъ вопросамъ»; позволяю себѣ сослаться на эту критику, изъ которой, между прочимъ, явствуетъ, что »огромный пробѣлъ» въ законодательствѣ, о которомъ говорилъ ораторъ, есть только плодъ фантазіи и при объективномъ разсмотрѣніи дѣла сводится къ весьма малымъ размѣрамъ.

VIII. Какимъ образомъ долженъ быть изданъ законъ, опредѣляющій порядокъ общаго для Имперіи и Великаго Княжества законодательства.

»Въ семъ отношеніи два Члена Совѣщанія (г.г. Коковцевъ и Бекманъ) замѣтили, что дѣйствующія узаконенія какъ Имперіи, такъ и Финляндіи не даютъ на этотъ вопросъ никакого опредѣленнаго отвѣта. Порядокъ общегосударственнаго законодательства для Имперіи и Великаго Княжества впервые установленъ былъ Основными Положеніями 3 Февраля 1899 года. Однако, Высочайшимъ Манифестомъ 22 Октября 1905 года дѣйствіе этихъ Положеній пріостановлено. Но даже и помимо сего они фактически не могли бы теперь примѣняться, въ виду полнаго несоотвѣтствія ихъ съ новымъ законодательнымъ строемъ Имперіи. Сообразно съ этимъ, въ Манифестахъ 6 Августа 1905 года и 20 Февраля 1906 года Государю Императору благоугодно было возвѣстить, что по вопросу о порядкѣ обсужденія законопроектовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго, Его Величествомъ въ свое время будутъ преподаны надлежащія указанія. Этихъ Высочайшихъ указаній до сихъ поръ не послѣдовало. Такимъ образомъ, правительству предстоитъ въ настоящее время исключительная по своей сложности задача установить самый путь, по которому должно послѣдовать изданіе разсматриваемаго за-

кона. Сложность ея усугубляется еще и тѣмъ, что актъ 3 Февраля 1899 года никогда не признавался въ Финляндіи законнѣрнымъ, и примѣненіе его вызвало со стороны мѣстнаго населенія упорную борьбу. Въ означенномъ актѣ большинство финляндцевъ видѣло посягательство на весь общественный и политическій строй ихъ родины, нарушеніе торжественныхъ обѣщаній Россійскихъ Монарховъ, попраніе принципа законности, даже колебаніе началъ высшей справедливости. Сеймъ 1899 года всеподданнѣйше заявилъ, что »Манифестъ 3 Февраля и принадлежащія къ нему Основныя Положенія, какъ изданныя безъ согласія земскихъ чиновъ и вообще внѣ порядка, установленнаго основными законами края, не могутъ имѣть силы закона въ Финляндіи; что въ случаѣ, если бы Государь Императоръ призналъ необходимымъ особый порядокъ для изданія законовъ, общихъ для Имперіи и Финляндіи, земскіе чины ожидаютъ, что Его Императорскому Величеству благоугодно будетъ передать имъ, для установленнаго основными законами разсмотрѣнія Высочайшее предложеніе съ проектомъ необходимыхъ для указанной выше цѣли измѣненій основныхъ законовъ Финляндіи», и, наконецъ, »что земскіе чины считаютъ своимъ долгомъ, основаннымъ на высшемъ міровомъ порядкѣ, придерживаться законовъ и права, сохраненіе коихъ въ ненарушимости въ 1809 году было торжественно удостовѣрено финскому народу».

Высказанныя Сеймомъ по поводу изданія закона 3 Февраля 1899 года положенія являются завѣтными догматами большинства финскаго народа, и не подлежитъ сомнѣнію, что оно добровольно подчинится только такому порядку общегосударственнаго законодательства, который будетъ установленъ рѣшеніемъ Финляндскаго Сейма. Всякій иной порядокъ финскій народъ будетъ считать незаконнымъ и встрѣтитъ столь же рѣшительнымъ противодѣйствіемъ, какое обнаружилось послѣ изданія закона 3 Февраля 1899 года. Съ другой стороны, невозможно отрицать и того, что установленный новыми Основными Государственными Законами (Свод. Зак. т. I, ч. I, изд. 1906 г., ст.ст. 7 и 86) порядокъ законодательства черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ не распространяется на Финляндію, всегда имѣвшую свое особое законодательство.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ и находя, что новые Основные Государственные Законы не внесли въ область законодательныхъ отношеній Имперіи и Финляндіи никакого измѣненія, названные два Члена Особаго Совѣщанія полагали, что вопросъ о порядкѣ изданія проектируемаго закона есть вопросъ совершенно открытый, а удовлетворительное разрѣшеніе его, затрагивающее коренной споръ Финляндіи съ Рос-

сіею о юридической природѣ ихъ взаимоотношеній, представляетъ почти неразрѣшимыя трудности. Казалось бы, однако, что и въ этомъ случаѣ Державная Власть Россійскаго Монарха могла бы непосредственнымъ изволеніемъ Своимъ указать наиболѣе пріемлемый для обѣихъ сторонъ исходъ.

Присоединяясь къ этой послѣдней мысли, Сенаторъ Крыжановскій пояснилъ, съ своей стороны, что, по его мнѣнію, нынѣ, какъ и въ 1899 году порядокъ общаго русско-финляндскаго законодательстна долженъ быть установленъ путемъ Высочайшаго Манифеста или Указа. Такой путь представляетъ, прежде всего, большія практическія удобства, такъ какъ даетъ возможность не только ускорить и упростить разрѣшеніе этого запутаннаго и чрезвычайно обостреннаго вопроса, но избѣгнуть также и тѣмъ нежелательныхъ осложненій, которыя почти неизбѣжны въ случаѣ обсужденія его въ законодательныхъ установленіяхъ. Затѣмъ, не слѣдуетъ упускать изъ вида, что, избирая указанный путь, правительство сохранитъ полную свободу дѣйствій и можетъ впослѣдствіи, если бы это оказалось необходимымъ, провести порядокъ общаго законодательства черезъ законодательныя установленія. Поступить же наоборотъ, то есть ввести въ дѣйствіе силою Высочайшаго Манифеста правила, уже отвергнутыя Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, было бы, конечно, неудобно. Наконецъ, имѣется нѣкоторая надежда, что правила, установленныя Высочайшимъ Манифестомъ, будутъ скорѣе признаны въ Финляндіи, чѣмъ прошедшій обычнымъ порядкомъ Имперскій законодательный актъ, такъ какъ, по увѣреніямъ финляндцевъ, они глубоко преданы монархическому началу и искренно и лойяльно почитаютъ Державную Власть Государя Императора и Великаго Князя Финляндскаго.

Еще рѣшительнѣе говоритъ, по мнѣнію Сенатора Крыжановскаго, въ пользу избранія предлагаемаго имъ пути юридическая интерпретація соотвѣтствующихъ постановленій. Правило статьи 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, согласно которому »никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы», заимствовано изъ Высочайшаго Манифеста 20 Февраля 1906 года, причемъ, на точномъ основаніи сдѣланнаго въ этомъ Манифестѣ указанія, это правило восприняло свою силу только со времени созыва новыхъ законодательныхъ установленій, то есть уже послѣ изданія Основныхъ Законовъ. Между тѣмъ, устанавливая означенное правило, Манифестъ 20 Февраля имѣлъ въ виду одну только Имперію, безъ Финляндіи, и въ этой своей части, какъ и вообще во всемъ почти своемъ содержаніи, финляндскаго края вовсе не касался. Изъ всего Манифеста 20 Февраля къ Финляндіи относится един-

ственно оговорка о томъ, что о порядкѣ обсужденія законопроектовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества, Государемъ Императоромъ въ свое время будутъ преподаны надлежащія указанія. Ясно такимъ образомъ, что Его Величество не изволилъ разрѣшить тогда разсматриваемаго вопроса, но удержалъ за собою право рязрѣшить его впослѣдствіи по Своему благоусмотрѣнію. Затѣмъ, нѣтъ никакихъ свѣдѣній, чтобы Государю Императору угодно было отказаться отъ этого Своего права при изданіи Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Въ послѣднихъ о Финляндіи упоминается только въ статьѣ 2, изъ коей явствуетъ, что Великое Княжество Финляндское управляется на основаніи особаго законодательства во »внутреннихъ» своихъ дѣлахъ. Выводить же отсюда, что »общія» дѣла подлежатъ законодательному порядку Имперіи, едва ли было бы правильно, такъ какъ обыкновенно внутреннимъ дѣламъ противополагаются дѣла внѣшнія и вообще терминъ »внутреннія дѣла» юридически крайне неопредѣленъ.

Въ виду всего этого слѣдуетъ, казалось бы, признать, что въ данномъ случаѣ въ отношеніи порядка общаго законодательства имѣется наличность спеціальной резерваціи Верховныхъ правъ Монарха, которыя и могутъ быть осуществлены тѣмъ способомъ, какой Его Императорское Величество признаетъ наилучшимъ.

Однако, Предсѣдатель и прочіе Члены Особаго Совѣщанія какъ и присутствующіе по приглашенію (Харитоновъ, Щегловитовъ, Дейтрихъ, Гаринъ и Бородкинъ, Якунчиковъ, Берендтсъ и Корево) затруднились примкнуть къ вышеприведенному взгляду, хотя и не отрицали нѣкоторыхъ практическихъ его преимуществъ. Съ своей стороны, ими было замѣчено по этому поводу, что дѣйствіе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, а въ частности и статей 7 и 86, опредѣляющихъ порядокъ осуществленія законодательной власти Государя Императора, распространяется на все пространство Россійскаго Государства, то есть и на Финляндію, съ тѣми только ограниченіями и изъятіями, которыя точно указаны въ самихъ же Основныхъ Государственныхъ Законахъ. Къ числу такихъ, особо изъятыхъ отъ дѣйствія общихъ законовъ, предметовъ относятся въ отношеніи къ Финляндіи предусмотрѣнныя въ статьѣ 2 тѣхъ же законовъ *внутреннія* дѣла Великаго Княжества Финляндскаго. Но не о нихъ, конечно, идетъ рѣчь въ настоящее время. Какъ бы широко ни толковать сферу внутренняго финляндскаго законодательства, какъ бы неопредѣленнымъ ни считать этотъ терминъ, все же нельзя признать врутреннимъ финляндскимъ дѣломъ вопросъ объ изданіи общихъ для Имперіи и Финляндіи законовъ, а слѣдовательно къ изданію послѣднихъ въ общемъ законодательномъ порядкѣ (Осн. Гос.

Зак., изд. 1906 г., ст.ст. 7 и 86) правовыхъ препятствій не усматривалось бы. Практически же этотъ порядокъ, дѣйствительно, не сообразованъ съ мѣстными особенностями финляндскаго управленія, почему Его Императорскому Величеству и благоугодно было повелѣть Особому Совѣщанію войти въ предварительное обсужденіе разсматриваемаго имъ нынѣ вопроса. Въ подтвержденіе приведеннаго взгляда можно сослаться притомъ, на послѣдовавшее, 19 Августа 1907 года, категорическое въ этомъ смыслѣ Высочайшее повелѣніе. А именно, обсуждая лѣтомъ 1907 года вопросъ о порядкѣ, въ которомъ, за пріостановкою дѣйствія Основныхъ Положеній 3 Февраля 1899 года, должны разрѣшаться законодательныя дѣла общегосударственнаго значенія, Совѣтъ Министровъ нашелъ, что »единственнымъ основаніемъ» для разрѣшенія сего вопроса »должны почитаться нынѣ Основные Государственные Законы, ограничивающіе предѣлы особаго финляндскаго законодательства исключительно внутренними дѣлами Великаго Княжества (Осн. Гос. Зак., ст. 2) и устанавливающіе для всѣхъ прочихъ законодательныхъ дѣлъ единый и одинаковый по отношенію ко всѣмъ частямъ Государства Россійскаго порядокъ законодательства черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ (Осн. Гос. Зак., ст.ст. 7 и 86)». Руководствуясь этими сужденіями, Совѣтъ Министровъ положилъ: »Выработанный Императорскимъ Финляндскимъ Сенатомъ проектъ Высочайшаго Постановленія о принятіи русскихъ уроженцевъ въ число финляндскихъ гражданъ признать подлежащимъ направленію въ порядкѣ общеимперскаго законодательства (свод. зак. т. I, ч. I, Осн. Гос. Зак., изд. 1906 г., ст. 86), съ предоставленіемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, когда онъ признаетъ сіе своевременнымъ, внести соотвѣтствующій по указанному предмету законопроектъ на законодательное разсмотрѣніе». Приведенное положеніе Совѣта Министровъ Высочайше утверждено 19 Августа 1907 года.

Въ виду такого опредѣленнаго Высочайшаго волеизъявленія, невозможно, казалось бы, принять предложеніе Сенатора Крыжановскаго объ установленіи порядка общегосударственнаго законодательства путемъ Высочайшаго Манифеста или иного акта, непосредственно исходящаго отъ Имени Его Величества. Притомъ же, противъ этого предложенія говорили бы и вѣскія соображенія свойства политическаго. Не слѣдуетъ скрывать отъ себя, что установленіе порядка общегосударственнаго законодательства вновь вызоветъ, по всей вѣроятности, неудовольствіе финляндцевъ. Разсчитывать, что это настроеніе можетъ сколько нибудь значительно уменьшиться оттого, что вызвавшій его актъ будетъ изданъ единолично Монархомъ, не усматривается достаточныхъ основаній. Такъ,

по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ заключить изъ судьбы однороднаго акта 3 Февраля 1899 года. Кромѣ того, едва ли можно отрицать, что въ случаѣ, если бы вопросъ о порядкѣ общегосударственнаго законодательства былъ разрѣшенъ единоличнымъ актомъ Его Императорскаго Величества, то и съ русской стороны такой актъ могъ бы вызвать извѣстнаго рода указанія на несоотвѣтствіе порядка его изданія со статьями 7 и 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, по силѣ коихъ Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою и никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ ихъ одобренія. Между тѣмъ, нѣтъ сомнѣнія, что ропотъ и протесты, вызванные актомъ единоличной Высочайшей воли, представляются особенно нежелательными, ибо они обращаются какъ бы непосредственно къ Священной Особѣ Монарха.

Но еще болѣе шаткою является юридическая сторона обсуждаемаго предположенія. Сдѣланная въ Манифестѣ 20 Февраля 1906 года оговорка о предстоящихъ Высочайшихъ указаніяхъ относительно порядка общаго законодательства не можетъ быть толкуема въ противность точному смыслу Основныхъ Государственныхъ Законовъ, ибо само собою разумѣется, что оиа относилась къ существу этого вопроса, а не къ формальнымъ условіямъ его разрѣшенія. Послѣднія же предполагалось, конечно, въ точности согласовать съ вновь издаваемыми Основными Законами. Поэтому, считать, что, въ виду упомянутой оговорки, позволительно теперь явное отступленіе отъ дѣйствующихъ въ Россіи законовъ, опредѣляющихъ порядокъ движенія законодательныхъ дѣлъ, представлялось бы рѣшительно недопустимымъ. Наконецъ, нельзя ие отмѣтить, что Предсѣдатель Совѣта Министровъ уже вполнѣ ясно высказался по обсуждаемому предмету въ Государственной Думѣ. Говоря отъ имени объединеннаго правительства и намѣчая въ своей рѣчи порядокъ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія, Статсъ-Секретарь Столыпинъ заявилъ, что »у насъ есть теперь одинъ незыблемый способъ для разрѣшенія всѣхъ законодательныхъ дѣлъ, опредѣленный статьею 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Это цуть черезъ Государственную Думу и черезъ Государственный Совѣтъ», и что этимъ же путемъ долженъ быть проведенъ »законопроектъ, устанавливающій способъ разрѣшенія нашихъ общихъ съ Финляндіею дѣлъ». Такое категорическое заявленіе, данное именно по разсматриваемому вопросу о порядкѣ изданія общихъ для Имперіи и Финляндіи законовъ, обязываетъ, казалось бы, правительство, оставаясь послѣдовательнымъ, представить означенный вопросъ на разрѣшеніе общегосударственныхъ законодательныхъ установленій, то есть Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

Независимо сего, однимъ изъ участвовавшихъ въ Особомъ Совѣщаніи лицъ (Дѣйствительнымъ Статскимъ Совѣтникомъ Берендтсомъ) было высказано, что, по его глубокому убѣжденію, относительно закона, устанавливающаго порядокъ общегосударственнаго законодательства, можно имѣть въ виду только слѣдующую альтернативу: или такой законъ долженъ быть изданъ въ Имперскомъ законодательномъ порядкѣ безъ всякаго участія Финляндскаго Сейма, или, если это участіе признано будетъ необходимымъ, то Сеймъ можетъ быть привлеченъ къ нему лишь съ правомъ рѣшающаго голоса. Привлеченіе же къ сему дѣлу Сейма въ качествѣ органа, дающаго только заключенія, ни къ чему не приведетъ, такъ какъ не удовлетворитъ важнѣйшему въ означенномъ дѣлѣ требованію финляндцевъ.

За всѣмъ тѣмъ и въ виду обнаружившихся, какъ явствуетъ изъ вышеизложеннаго, разныхъ взглядовъ на порядокъ изданія предначертаннаго закона, Особое Совѣщаніе не нашло возможнымъ высказать окончательное по сему вопросу заключеніе, полагая, что въ свое время онъ получитъ надлежащее разрѣшеніе по указанію Его Императорскаго Величества. Во всякомъ же случаѣ, будетъ ли осуществлена эта мѣра путемъ непосредственнаго отъ Его Императорскаго Величества исходящаго акта или въ общемъ законодательномъ порядкѣ, для Особаго Совѣщанія представляется безспорнымъ, что она должна состояться, подобно акту 3 Февраля 1899 года, въ качествѣ мѣры Имперскаго законодательства. Поэтому, рѣшающаго голоса въ этомъ вопросѣ финляндскому народному представительству не можетъ быть предоставлено, и самая мысль о семъ, по справедливому заявленію Предсѣдателя Особаго Совѣщанія, совершенно недопустима для русскаго правительства, по явному противорѣчію ея съ правовымъ положеніемъ Финляндіи въ составѣ Россійскаго Государства.

Члены совѣщанія г.г. Коковцевъ и Бекманъ вѣрно изложили финляндскую правовую точку зрѣнія на вопросъ и указали на то, что установленный новыми русскими основными законами порядокъ законодательства не распространяется на Финляндію. Но если послѣдняя фраза ихъ мнѣнія, какъ она передана въ журналѣ, должна быть понята въ томъ смыслѣ, что установленіе порядка общаго законодательства принадлежитъ Монарху единолично, безъ участія народныхъ представителей той и

другой страны — а иначе фразу эту понять трудно — то въ такомъ случаѣ эти уважаемые члены совѣщанія становятся въ противорѣчье съ тѣмъ мнѣніемъ, какое они раньше высказали по этому юридическому вопросу.

Г. Крыжановскій сдѣлалъ весьма важное добавленіе къ мотивировкѣ г.г. Коковцева и Бекмана, разъяснивъ почему изъ смысла ст. 2-й русскихъ основныхъ законовъ 1906 года нельзя вывести заключенія, будто общія для Россіи и Финляндіи дѣла подчиняются русскому законодательному порядку. Но когда онъ ссылается на манифестъ 20 Февраля 1906 г. въ подтвержденіе своего предложенія рѣшить данный вопросъ изданіемъ Высочайшаго Манифеста безъ обращенія къ народнымъ представительствамъ, онъ, по моему убѣжденію, невѣрно толкуетъ дѣйствующее право. Послѣ вступленія въ силу имперскихъ основныхъ законовъ 1906 года новый законъ, заключающій въ себѣ измѣненіе этихъ основныхъ законовъ или дополненіе къ нимъ, уже не можетъ быть въ Россіи октроированъ, но долженъ быть на основаніи ст. 7, 8 и 86-й основныхъ законовъ, одобренъ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Относительно Великаго Княжества столь-же ясно, что Монархъ единолично не можетъ измѣнить порядокъ изданія законовъ, которые должны примѣняться въ Финляндіи. Въ виду ясныхъ указаній, имѣющихся въ основныхъ законахъ той и другой страны, то мѣсто Манифеста 1906 г. на которое ссылается г. Крыжановскій, не можетъ обозначать, что Монархъ удержалъ за собой право рѣшить по своему благоусмотрѣнію вопросъ о порядкѣ обсужденія законопроектовъ общихъ для Россіи и Финляндіи. Тамъ сказано, что надлежащія указанія по сему будутъ въ свое время преподаны Монархомъ. Такъ какъ нельзя допустить иного, кромѣ того, что Монархъ желаетъ дѣйствовать самъ въ согласіи съ основными законами, то выраженіе: »указанія» не можетъ быть понято въ смыслѣ рѣшенія административнымъ путемъ черезъ указъ или манифестъ, а должно быть понято такъ, что Его Величество въ свое время постановитъ какъ данный

вопросъ будетъ подготовляться и какое онъ получитъ дальнѣйшее движеніе. Какъ я уже указалъ раньше, Монархъ манифестомъ 4 Ноября (22 Октября) 1905 уже опредѣлилъ, что вопросъ, на сколько онъ касается Финляндіи долженъ быть урегулированъ (финляндскимъ) законодательнымъ актомъ.

Реферированное затѣмъ въ журналѣ мнѣніе остальныхъ членовъ совѣщанія и приглашенныхъ къ участію въ немъ лицъ, показываетъ что это большинство совѣщанія убѣждено, повидимому, въ правильности такого толкованья русскихъ основныхъ законовъ, по которому имперскіе законодательные органы будтобы уже обладаютъ полною компетентностью издавать законы общіе для Россіи и Финляндіи. Оно даже ссылается въ подтвержденіе своего мнѣнія на преюдикатъ. Разсмотримъ этотъ преюдикатъ.

Въ Маѣ 1906 года Его Величеству угодно было повелѣть Финляндскому Сенату безъ замедленія составить проектъ новыхъ упрощенныхъ постановленій о пріемѣ русскихъ уроженцевъ въ финляндское гражданство. Уже въ началѣ Іюня Сенатъ представилъ проектъ постановленія по сему предмету. На основаніи требованій постановленія 1891 года Министръ статсъ-секретарь запросилъ по этому проекту, какъ затрагивающему русскіе интересы, отзывъ подлежащаго русскаго министра съ тѣмъ чтобы на Высочайшемъ докладѣ представить этотъ отзывъ вмѣстѣ съ проектомъ сената на благовоззрѣніе Монарха. Но совѣту министровъ угодно было, съ отступленіемъ отъ законнаго порядка разсмотрѣнія такихъ вопросовъ, дать дѣлу другое направленіе. Какъ видно изъ журнала, совѣтъ представилъ дѣло въ такомъ видѣ будто постановленіе о принятіи русскихъ уроженцевъ въ число финляндскихъ гражданъ »подлежитъ направленію въ порядкѣ общеимперскаго законодательства (свод. зак. т. I, ч. I, Осн. Гос. Зак., изд. 1906 г., ст. 86) съ предоставленіемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, когда онъ признаетъ сіе своевременнымъ, внести соотвѣтствующій по указанному предмету законопроектъ на законодательное разсмотрѣніе». 17 Августа 1907 г. формулиро-

ванное такимъ образомъ положеніе совѣта министровъ удостоилось высочайшаго утвержденія.

Необходимо въ этомъ дѣлѣ обратить вниманіе на слѣдующія обстоятельства. Вопросъ несомнѣнно входитъ въ область финляндскаго законодательства, такъ какъ примѣнять это постановленіе должны были бы финляндскіе власти, а предназначалось оно для такихъ русскихъ, которые живутъ въ Финляндіи и желаютъ пріобрѣсти права финляндскаго гражданства. Совѣтъ министровъ имѣлъ полную возможность дать такой отзывъ, который повліялъ-бы на содержаніе этого постановленія, а *если бы* оказалась надобность, онъ могъ-бы также предложить изданіе особаго русскаго закона, въ которомъ было бы указано что требуется отъ русскихъ уроженцевъ для безпрепятственнаго переселенія изъ Россіи въ Финляндію. Но не имѣлось никакого дѣйствительнаго основанія причислять это *финляндское* постановленіе къ категоріи »касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія». — По финляндскому законодательному порядку Монархъ можетъ издать постановленіе по означенному дѣлу безъ содѣйствія сейма, но въ этомъ правѣ не заключается, конечно, право передачи дѣла въ область русскаго законодательства. Между тѣмъ совѣту министровъ удалось исходатайствовать высочайшее утвержденіе положенія, по которому Монархъ отказался отъ принадлежащаго ему какъ Великому Князю Финляндіи рѣшающаго права и сдѣлалъ этотъ вопросъ зависимымъ отъ русскаго народнаго представительства. — Таковъ этотъ преюдикатъ, въ которомъ большинство совѣщанія усматриваетъ »категорическое высочайшее повелѣніе» вполнѣ примѣнимое къ данному законодательному акту.

Въ положеніи 19 Августа 1907 г. говорится, что вопросъ о пріемѣ русскихъ уроженцевъ въ финляндское гражданство будетъ разсматриваться въ порядкѣ, указанномъ статьею 86-й основныхъ законовъ, т. е. въ порядкѣ обыкновенныхъ русскихъ законодательныхъ вопросовъ; изъ этого, какъ логическій выводъ, выте-

кается, что уже существуетъ готовый порядокъ для изданія общегосударственныхъ законовъ и что незачѣмъ, слѣдовательно, ломать голову надъ созданіемъ особаго порядка для такого законодательства. Дѣлаю это замѣчаніе исключительно съ точки зрѣнія логики. Выводъ, какъ таковой, я, конечно, не раздѣляю, такъ какъ не могу признать предпосылки. По моему мнѣнію простая передача въ область русскаго законодательства такихъ финляндскихъ законодательныхъ вопросовъ, которые въ томъ или другомъ отношеніи затрагиваютъ русскіе интересы, какъ это сдѣлано рѣшеніемъ 19 Августа 1907, абсолютно съ дѣйствующимъ правомъ не совмѣстима.

Высказанное г. Берендтсомъ »съ глубокимъ убѣжденіемъ» альтернативное мнѣніе: — образъ надо выбирать одинъ изъ двухъ: или образъ дѣствій a, или образъ дѣйствій $a + b$ — не могло, конечно, примирить различныя мнѣнія. Совѣщанье не нашло возможнымъ высказать окончательное мнѣніе относительно порядка изданія проектируемаго закона, но возлагало надежду на рѣшеніе этого вопроса указаніемъ Его Величества. Въ одномъ однако отношеніи совѣщаніе (или его большинство) пришло къ вполнѣ опредѣленному заключенію, а именно — въ томъ, что рѣшеніе должно состояться путемъ имперскаго законодательнаго акта. Финляндскому сейму не можетъ быть предоставленъ рѣшающій голосъ въ этомъ вопросѣ, и »самая мысль о семъ, по справедливому заявленію Предсѣдателя Особаго Совѣщанія, совершенно недопустима для русскаго правительства, по явному противорѣчію ея съ правовымъ положеніемъ Финляндіи въ составѣ Россійскаго Государства». — Я, съ своей стороны, считаю недопустимымъ игнорировать противоположное заявленіе Монарха, возвѣщенное манифестомъ 4 Ноября 1905 года, который никакъ не можетъ считаться отмѣненнымъ утвержденіемъ 19 Августа 1907 г. положенія совѣта министровъ по спеціальному вопросу.

Въ противоположность тому, что думаетъ комиссія, изъ правоваго положенія Финляндіи именно вытекаетъ, какъ необхо-

димое слѣдствіе, что нельзя безъ согласія финляндскаго сейма измѣнить порядокъ изданія законовъ, которые будутъ дѣйствовать въ Финляндіи. Неудачныя попытки 1899 и 1901 годовъ должны, казалось-бы, показать совѣщанію, что нѣтъ возможности рѣшать русско-финляндскіе вопросы политикой, противозаконность которой нельзя затемнить одностороннимъ толкованіемъ государственныхъ актовъ 1809 года.

Г.г. Коковцевъ и Бекманъ заявили, что рѣшеніе вопроса о порядкѣ изданія проектируемаго закона встрѣчаетъ почти неразрѣшимыя трудности, такъ какъ это рѣшеніе »затрагиваетъ коренной споръ Финляндіи съ Россіею о юридической природѣ ихъ взаимноотношеній». Конечно, измѣненіе или развитіе дѣйствующаго права всегда сопряжено съ трудностями, пока содержаніе дѣйствующаго права составляетъ спорный вопросъ. Но въ данномъ случаѣ трудности, по моему убѣжденію, вызваны въ особенности тѣмъ, что не выяснена практическая необходимость общаго законодательства и что даже не пытались опредѣлить значеніе и границы самого понятія *общіе законы.*

Законъ, изданный въ Финляндіи, и въ томъ, или другомъ отношеніи затрагивающій имперскіе интересы, не есть законъ общій для Россіи и Финляндіи, ибо онъ примѣняется только въ Финляндіи. Общій Монархъ, прежде чѣмъ онъ, въ качествѣ Великаго Князя Финляндскаго, утвердитъ такой законъ, входитъ въ разсмотрѣніе того, достаточно-ли уважены и ограждены затронутые закономъ русскіе интересы, а подготовляется такое разсмотрѣніе отзывами русскихъ министровъ или совѣта министровъ.

Регулированье обоюдныхъ интересовъ одинаковыми русскими и финляндскими законами или постановленіями имѣетъ общія черты съ изданіемъ общихъ законовъ, но все же это не одно и то-же. Такими постановленіями не устанавливаются для обѣихъ странъ одинаковыя или общія правила, ими указывается, въ разныхъ отдѣлахъ постановленія, что должно быть соблюдаемо въ Россіи и какія правила должны дѣйствовать въ Финляндіи. Издавав-

шіяся отъ времени до времени постановленія о торговыхъ отношеніяхъ могутъ служить типичными примѣрами законодательныхъ мѣръ, регулирующихъ обоюдные интересы. Они не преслѣдуютъ цѣлей, характеризующихъ общее законодательство, а именно: они не стремятся создать однообразныя правовыя нормы; вмѣсто этого они примѣняютъ принципъ взаимности, при которомъ является возможнымъ принять въ соображеніе и сохранить существующія въ законахъ обѣихъ странъ по данному вопросу различія. Изъ существа дѣла слѣдуетъ, что надлежащіе русскіе и финляндскіе правительственные органы должны черезъ взаимныя сношенія выработать тождественные законопроекты, на основѣ коихъ вопросъ получитъ въ той и другой странѣ рѣшеніе въ томъ законодательномъ порядкѣ, какой вызывается сущностью дѣла.

Случалось, что въ Финляндіи издавались законы для удовлетворенія выставленныхъ русскимъ правительствомъ тѣхъ или другихъ общегосударственныхъ интересовъ. Примѣромъ такого закона можетъ служить изданное съ согласія сейма 1894 года постановленье 30 Мая 1896 г. относительно ограниченія правъ собственности и пользованія недвижимымъ имуществомъ въ предѣлахъ крѣпостныхъ эспланадъ. Въ Россіи постановленія касательно этого предмета изданы были раньше. Финляндское законодательство пошло теперь по тому же направленію, но оно примѣнило постановленія къ финляндскимъ условіямъ, чего общій, единообразный законъ для обѣихъ странъ осуществить бы не могъ.

Единственною, въ теченіе всего столѣтняго соединенія Финляндіи съ Россіею, попыткой создать, на базѣ изданныхъ для сего »основныхъ положеній», т. н. общегосударственный законъ, былъ уставъ о воинской повинности 1901 года. Эта попытка какъ нельзя болѣе ясно показала, что на путь, тогда испробованный, вновь вступить невозможно.

Гдѣ же фактическій матеріалъ, побудившій г. Столыпина вновь поднять вопросъ о созданіи порядка общаго законодательства? — На этотъ вопросъ журналъ совѣщанья не даетъ отвѣта.

Взвѣсило-ли совѣщаніе то обстоятельство, что вслѣдствіе разницы правоваго строя, системы управленія и соціальныхъ отношеній въ Финляндіи и Россіи въ этихъ странахъ не имѣется условій, необходимыхъ для общихъ и слѣдовательно однообразныхъ законодательныхъ задачъ? Развѣ совѣщаніе не замѣтило, что тѣ, вызванныя соприкосновеніемъ русскихъ и финляндскихъ интересовъ законодательныя мѣры, которыя до сего времени принимались, не имѣли характера общихъ законовъ? — Нѣтъ, эти вопросы оставлены безъ вниманія. Приняли за аксіому, что необходимы общегосударственные законы и что необходимо издать законъ, устанавливающій порядокъ общегосударственнаго законодательства. Но великій споръ не привелъ къ рѣшенію вопроса: кому же по праву должно принадлежать изданіе этого основоположнаго закона? На *одной* лишь идеѣ безусловно сходится большинство комиссіи: *pereat jus Finlandiae!*

IX. Учрежденіе коммисіи изъ русскихъ и финляндскихъ членовъ для выработки законопроекта объ изданіи касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія.

»Обращаясь затѣмъ къ существу порученной Особому Совѣщанію задачи, Статсъ-Секретарь Столыпинъ указалъ, что ближайшимъ предметомъ занятій Совѣщанія является установленіе наилучшаго способа предварительнаго соображенія и выработки законопроекта объ изданіи общихъ для Имперіи и Великаго Княжества законовъ; дальнѣйшій же ходъ означеннаго проекта по пути къ проведенію его въ жизнь, въ качествѣ того или иного акта Имперскаго законодательства, представляется съ точки зрѣнія этой первой цѣли безразличнымъ. Ограничивая, поэтому, предѣлы предстоящей работы по составленію упомянутаго законопроекта исключительно опредѣленіемъ его содержанія по существу, Особое Совѣщаніе находило, что эта работа всего успѣшнѣе могла бы быть исполнена особою, соединенною изъ русскихъ и финляндскихъ членовъ, коммисіею. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мнѣнію Особаго Со-

вѣщанія, полезно было бы установить заранѣе программу занятій намѣчаемой коммисіи, дабы, по возможности, облегчить ея весьма серьезный трудъ, поставивъ его въ точно опредѣленныя рамки.»

Несомнѣнно, сущность дѣла требуетъ чтобы проектъ, имѣющій цѣлью произвести радикальную перемѣну въ правовыхъ отношеніяхъ между Имперіею и Великимъ Княжествомъ, былъ подготовленъ совмѣстною работою представителями отъ правительственныхъ властей той и другой страны. Но абсолютно непріемлема мысль, что проектъ долженъ быть приведенъ въ жизнь »въ качествѣ того или иного акта Имперскаго законодательства». Какъ бы ясно и строго не была ограничена область общаго законодательства, планъ этотъ, во всякомъ случаѣ, заключаетъ въ себѣ измѣненіе указаннаго въ основныхъ законахъ Финляндіи порядка изданія законовъ, примѣняемыхъ въ Финляндіи. Поэтому, нельзя провести въ жизнь этотъ проектъ черезъ имперскій законодательный актъ, а для этого безусловно необходимъ также законъ, принятый финляндскимъ сеймомъ. Безъ соблюденія этого *conditio sine qua non* проектъ заранѣе обреченъ на неудачу.

Замѣтимъ, впрочемъ, что трудъ комиссіи не облегчается, а напротивъ — затрудняется поставленіемъ его »въ точно опредѣленныя рамки» — тѣмъ болѣе, что тѣ, которые эти рамки опредѣляютъ, столь мало озаботились изучить вопросъ всесторонне, что они не могутъ даже указать для какихъ законодательныхъ дѣлъ нуженъ новый порядокъ.

X. Составъ коммисіи. Языкъ, на которомъ должны вестись пренія коммисіи и ея дѣлопроизводство. — Заключенія коммисіи и дальнѣйшее ихъ направленіе.

»Что касается организаціи коммисіи, то наиболѣе удобнымъ казалось бы образовать ее изъ сравнительно небольшого числа членовъ, а именно изъ пяти лицъ съ русской стороны

и пяти финляндцевъ, поручивъ предсѣдательствованіе въ коммисіи одному изъ высшихъ должностныхъ лицъ Имперскаго правительства. Самое же назначеніе предсѣдателя и членовъ коммисіи должно послѣдовать въ силу Высочайшаго повелѣнія, по докладу Предсѣдателя Совѣта Министровъ — въ отношеніи предсѣдателя и русскихъ членовъ коммисіи, и по представленію Императорскаго Финляндскаго Сената — въ отношеніи финляндскихъ ея членовъ.

Пренія въ коммисіи и ея дѣлопроизводство должны вестись на государственномъ языкѣ, ибо, какъ показываетъ опытъ, допущеніе преній на разныхъ языкахъ неоднократно вызывало уже въ нѣкоторыхъ прежнихъ русско-финляндскихъ коммисіяхъ существенныя неудобства и недоразумѣнія. Такъ, напримѣръ, финляндскіе члены образованной осенью 1904 года коммисіи Сенатора Таганцева отказались подписать ея журналы на томъ, между прочимъ, основаніи, что они были изложены по-русски, между тѣмъ какъ пренія велись на различныхъ другихъ языкахъ. Въ виду сего, въ настоящемъ случаѣ Императорскому Финляндскому Сенату, отъ котораго будетъ зависѣть представленіе въ члены проектируемой коммисіи пяти кандидатовъ, предстоитъ озаботиться избраніемъ для сего лицъ, достаточно владѣющихъ русскою рѣчью.

Конечнымъ результатомъ работъ коммисіи должна быть выработка законопроекта о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія. При этомъ, согласно общепринятому для коллегій порядку, заключенія коммисіи должны постановляться простымъ большинствомъ ея голосовъ, въ случаѣ же раздѣленія ихъ поровну голосъ предсѣдателя долженъ давать перевѣсъ. Засимъ особыя мнѣнія меньшинства или отдѣльныхъ членовъ подлежать присоединенію къ журналу коммисіи въ видѣ отдѣльныхъ приложеній, сохраненіе коихъ въ ихъ подлинной цѣлости имѣетъ въ данномъ случаѣ особое значеніе по важности настоящаго дѣла и возможности различныхъ на него воззрѣній. Что же касается дальнѣйшаго направленія выработаннаго коммисіей проекта, то, не предрѣшая подробностей и окончательной постановки этой формальной стороны дѣла, въ настоящей его стадіи достаточно ограничиться указаніемъ, что, на основаніи статьи 14 Учрежденія Совѣта Министровъ (изд. 1906 г.), таковой проектъ подлежитъ внесенію предсѣдателемъ коммисіи въ сей Совѣтъ.»

Обратило на себя вниманіе то мѣсто журнала, гдѣ говорится о томъ, что русско-финляндская комиссія должна состоять изъ шести русскихъ и пяти финляндцевъ, чѣмъ, повидимому, имѣлось

въ виду оставить съ самаго же начала финляндцевъ въ меньшинствѣ. Я, съ моей стороны, придаю этому обстоятельству меньше значенія, чѣмъ ссылкѣ на »общепринятый для коллегій порядокъ», по которому рѣшеніе постановляется простымъ большинствомъ голосовъ. Вѣдь ясно, что эта русско-финская комиссія не будетъ однородною по своему составу коллегіею, но будетъ состоять изъ двухъ отдѣльныхъ делегатскихъ группъ — русской и финляндской, и что, поэтому — рѣшеніями такой комиссіи могутъ считаться лишь тѣ, которыя будутъ приняты обѣими группами. Проектъ, одобренный шестью русскими членами, но съ которымъ не согласны финляндскіе члены, не можетъ считаться проектомъ комиссіи, а лишь мнѣніемъ представителей одной страны, которому противопоставили иной взглядъ представители другой страны. Въ такомъ случаѣ численность группъ не имѣетъ значенія.

Финляндскіе делегаты представляютъ здѣсь не только другое правительство, не то, которое послало русскихъ членовъ, они являются также представителями другой, не русской, націи. Поэтому совѣщанію не слѣдовало предлагать, чтобы пренія комиссіи и ея дѣлопроизводство велись на русскомъ языкѣ. Какъ естественно то, что русскіе члены комиссіи будутъ говорить по русски, точно также естественно право финляндцевъ говорить на своемъ родномъ языкѣ, финскомъ или шведскомъ, причемъ переводчики должны переводить то что они говорятъ на русскій языкъ, а то что говорятъ русскіе члены на одинъ изъ языковъ — финскій или шведскій. Среди финляндскихъ юристовъ и политическихъ дѣятелей умѣющіе говорить по русски очень рѣдки; оказалось бы невозможнымъ найти пять человѣкъ кандидатовъ въ члены комиссіи, которые, удовлетворяя прочимъ условіямъ, знали бы еще русскій языкъ.

Постановленіе о томъ, что проектъ комиссіи долженъ быть представленъ въ совѣтъ министровъ есть постановленіе не полное; къ нему надо добавить, что проектъ долженъ быть сообщенъ также министру статсъ-секретарю по дѣламъ Финляндіи,

который имѣетъ препроводить его финляндскому генералъ-губернатору и финляндскому сенату. Ибо безъ содѣйствія финляндскаго правительства дальнѣйшее движенье этого дѣла останется безрезультатнымъ.

XI. Программа занятій коммисіи.

»Въ руководство проектируемой коммисіи необходимо, какъ уже сказано, преподать программу подлежащихъ ея обсужденію вопросовъ. Эта программа должна имѣть своею цѣлью только указаніе внѣшнихъ рамокъ сужденій коммисіи, безъ всякаго, конечно, предрѣшенія ихъ по существу. Въ отношеніи содержанія означенной программы Особое Совѣщаніе остановилось на слѣдующихъ соображеніяхъ.»

XII. Разграниченіе Имперскаго и мѣстнаго финляндскаго законодательствъ.

»Вопросъ, который коммисіи придется обсудить въ первую очередь, коснется, по всей вѣроятности практической необходимости разграниченія общеимперскаго и мѣстнаго финляндскаго законодательствъ. Коммисія должна будетъ опредѣлить, какія именно категоріи законовъ слѣдуетъ разумѣть подъ терминомъ »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія», и какимъ образомъ опредѣляются эти законы. Вопросъ этотъ возникалъ уже неоднократно и былъ предметомъ подробныхъ сужденій какъ въ Особомъ Совѣщаніи Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Бунге, такъ равно въ Совѣщаніи Великаго Князя Михаила Николаевича и въ коммисіи Сенатора Таганцева. При этомъ, въ качествѣ наиболѣе наглядnаго пріема для разграниченія общегосударственныхъ и мѣстныхъ законовъ, выдвинута была мысль о составленіи точнаго перечня законовъ первой категоріи. Но противники этой мысли указывали, что составить означенный перечень достаточно полно крайне затруднительно, а между тѣмъ, будучи составленъ и утвержденъ Высочайшею Властью, онъ создастъ для Имперскихъ властей рядъ стѣсненій, обязывая ихъ руководствоваться перечнемъ при направленіи всѣхъ будущихъ законопроектовъ, изъ которыхъ нѣкоторые могутъ, однако, оказаться непредусмотрѣнными въ перечнѣ. Напротивъ того, сторонники перечневой системы настойчиво отстаивали ее, усматривая въ ней своего рода гарантію незыблемости финлянд-

скаго мѣстнаго законодательства. Какъ извѣстно, при выработкѣ акта 3 Февраля 1899 года предположеніе о перечнѣ было отвергнуто, причемъ указаніе предметовъ общаго законодательства постановлено было въ зависимость отъ непосредственнаго усмотрѣнія Его Императорскаго Величества. Однако, мысль о перечнѣ, какъ о необходимомъ дополненіи закона 3 Февраля 1899 года, не была окончательно оставлена, и по Высочайшему повелѣнію 19 Октября 1904 года послѣдовало образованіе, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Таганцева, особой коммисіи спеціально для выработки такого перечня. Съ своей стороны, Особое Совѣщаніе, не предрѣшая нисколько этого спорнаго вопроса, отмѣтило лишь, что во всѣхъ иностранныхъ государствахъ (Германіи, Австро-Венгріи, Швейцаріи, Даніи, Сѣверо-Американскихъ Штатахъ и друг.), въ коихъ дѣйствуютъ параллельно центральныя и мѣстныя законодательныя учрежденія, сферы общаго и мѣстнаго законодательствъ разграничены посредствомъ перечней, но эти перечни не являются неподвижными: предѣлы общаго законодательства всюду постепенно расширяются за счетъ мѣстнаго, соотвѣтственно твердо установившемуся въ доктринѣ и практикѣ государственнаго права принципу суверенности центральной законодательной власти, самостоятельно опредѣляющей границы мѣстнаго законодательства и отъ него независимой. Согласно съ симъ, общегосударственные законы признаются имѣющими бо́льшее значеніе, нежели мѣстные и сами собою, въ случлѣ коллизіи съ послѣдними, отмѣняють ихъ дѣйствіе. Этими же началами, очевидно, надо будетъ руководствоваться и при разграниченіи у насъ законодательствъ общеимперскаго и финляндскаго, допуская установленіе перечня законодательныхъ вопросовъ общегосударственнаго или мѣстнаго значенія только при томъ условіи, чтобы измѣненіе этихъ перечней производилось въ порядкѣ общегосударственнаго законодательства. Въ частности, будущей смѣшанной коммисіи придется, безъ сомнѣнія, оговорить при этомъ, что имѣющій быть установленный порядокъ изданія дѣйствующихъ въ Великомъ Княжествѣ законовъ общегосударственнаго значенія не коснется во всякомъ случаѣ тѣхъ законовъ, кои дѣйствуютъ въ названномъ краѣ въ силу самой принадлежности его къ составу Россійскаго Государства или относятся къ такимъ находящимся въ Финляндіи учрежденіямъ и частямъ управленія, которыя подчинены центральнымъ властямъ Имперіи» [1].

---

[1] Къ числу такихъ законовъ принадлежатъ, напримѣръ, Основные Государственные Законы, законы, касающіеся международныхъ сношеній Россіи и консульской части, законы и постановленія военные и вообще относящіеся къ внѣшней оборонѣ государства, узаконенія, опредѣляющія управленіе Финляндской и Выборгской православной епархіи и многія другія.

Долженъ прежде всего указать на неправильность терминологіи, встрѣчающуюся въ заголовкѣ этого отдѣла, какъ впрочемъ и во многихъ другихъ мѣстахъ журнала совѣщанія, а именно: наименованье финляндскаго законодательства *мѣстнымъ* законодательствомъ. Неправильность терминологіи легко можетъ вызвать неправильное представленье по существу предмета.

Финляндскіе законы не мѣстные законы, входящіе въ область общаго для Россіи и Финляндіи законодательства. Финляндское законодательство составляетъ въ цѣломъ отдѣльную и самостоятельную область; оно не подчинено имперскому законодательству и не включено въ послѣднее въ видѣ исключительнаго права. Это подтверждается русскими основными законами, именно главными постановленіями ихъ, говорящими о законахъ.

Ст. 47-я прежнихъ русскихъ основныхъ законовъ, дѣйствовавшихъ до 1906 г. гласила: »Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной власти исходящихъ.»

Эти постановленія не могли относиться до Финляндіи, на что указывали также русскіе государствовѣды, такъ какъ законы исходятъ въ Финляндіи *не* отъ самодержавной власти: законодательная власть по отношенію къ основнымъ и общимъ законамъ принадлежитъ въ Финляндіи сообща Монарху и Сейму и даже въ тѣхъ областяхъ, гдѣ Монархъ можетъ издавать законы независимо отъ сейма, а именно въ областяхъ экономической и административной, законодательная власть является властью конституціонно-ограниченною, такъ какъ въ порядкѣ этого административнаго и хозяйственнаго законодательства не могутъ вноситься измѣненія въ законы, изданныя съ согласія сейма.

Ст. 48-я прежнихъ русскихъ основныхъ законовъ гласила; »Законы въ Имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ ихъ частяхъ измѣненіями. Пространство сихъ измѣненій, мѣста, гдѣ они допуска-

ются, и связь ихъ съ законами общими, опредѣляются въ особенныхъ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ.»

Очевидно, что все сказанное здѣсь о законахъ общихъ и мѣстныхъ, не могло относиться до Финляндіи. Въ согласіи съ этимъ и вполнѣ послѣдовательно кодификація мѣстныхъ законовъ, дѣйствовавшихъ въ нѣкоторыхъ провинціяхъ Имперіи, совершенная по повелѣнію Императора Николая I-то въ 40-хъ годахъ прошлаго столѣтія, не коснулась совершенно финляндскихъ законовъ.

Статья 47-я прежнихъ русскихъ основныхъ законовъ нынѣ замѣнена слѣдующими статьями основныхъ законовъ 1906 года:

Ст. 7-я, »Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою.»

Ст. 86-я. »Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гогударственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора.»

Самодержавная законодательная власть въ Имперіи преобразована этими статьями въ законодательную власть конституціонную. Но ни эта, ни другія статьи не расширили нисколько территоріальныхъ границъ Имперской законодательной власти. Напротивъ того, эти же основные законы опредѣленно признаютъ статьею 2-ю, что Финляндія управляется на освованіи своего особаго законодательства.

Опредѣленія статьи 48-й прежнихъ основныхъ законовъ, касающіяся мѣстныхъ законовъ, замѣнены статьею 88-ю основныхъ законовъ 1906 года. Эта статья говоритъ:

»Законы, особенно изданные для какой либо мѣстности или части населенія, новымъ общимъ закономъ не отмѣняются, если въ немъ именно такой отмѣны не постановлено.»

Этимъ достаточно доказывается, что законодательство Финляндіи, обнимающее всѣ отрасли законодательства (за исключеніемъ, конечно, престолонаслѣдія и династіи) не находится къ

законодательству Имперіи въ такомъ отношеніи, чтобы можно было называть послѣднее общимъ, а первое мѣстнымъ.

Если бы существовалъ для нѣкоторой части дѣлъ особый порядокъ изданія общегосударственныхъ законовъ, обнимающихъ какъ Россію такъ и Финляндію, то въ такомъ случаѣ не только финляндское, но также имперское законодательство, отдѣльно взятое, носило-бы характеръ мѣстнаго, или частнаго законодательства по отношенію къ законодательству общегосударственному. Объ этомъ совѣщаніе, повидимому, не подумало.

Послѣ этихъ вступительныхъ замѣчаній разъясняющихъ существующее уже сто лѣтъ отношеніе финляндскаго законодательства къ русскому я возвращаюсь къ журналу совѣщанія.

Совѣщаніе не пожелало предрѣшать спорный вопросъ о томъ слѣдуетъ-ли проектируемое общее законодательство по отношенію къ преслѣдуемой имъ цѣли ограничить перечнемъ категорій общихъ законовъ, или же не слѣдуетъ устанавливать разграниченія, предоставивъ той власти, которая будетъ издавать общіе законы, возможность постепенно расширять сферу своей компетенціи. Замѣтно, всетаки, что симпатіи совѣщанія лежатъ на сторонѣ второго рѣшенія. Совѣщаніе рискуетъ даже утверждать, что идея о правѣ центральной власти расширять свое законодательство на счетъ мѣстнаго законодательства »соотвѣтствуетъ твердо установившемуся въ доктринѣ и практикѣ государственнаго права принципу суверенности центральной законодательной власти.»

Этотъ принципъ, по словамъ журнала, осуществленъ »во всѣхъ иностранныхъ государствахъ, въ коихъ дѣйствуютъ параллельно центральныя и мѣстныя законодательныя учрежденія». Приводится въ примѣръ: Германія, Австро-Венгрія, Швейцарія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Посмотримъ же какъ въ дѣйствительности обстоитъ дѣло.

Въ конституціи сѣверо-американскихъ Соединенныхъ Штатовъ имѣется перечень всѣхъ дѣлъ, которые, будучи общими для всѣхъ штатовъ, вѣдаются Союзнымъ конгрессомъ и Союзнымъ

правительствомъ. Всѣ остальныя дѣла вѣдаются каждымъ штатомъ отдѣльно. Конгрессъ Союза, состоящій изъ Сената и Палаты представителей, *не* имѣетъ права расширять область союзнаго законодательства за счетъ законодательства отдѣльныхъ штатовъ. Если возникнетъ проектъ такого расширенія, то онъ можетъ быть осуществленъ лишь въ формѣ поправки къ конституціи. Поправка пріобрѣтаетъ законную силу въ качествѣ составной части конституціи, когда она ратификована законодательными собраніями трехъ четвертей всѣхъ штатовъ, или избранными для сего т. н. конвенціями въ томъ же числѣ штатовъ. Конгрессу принадлежитъ опредѣленіе того или другого способа ратификаціи. На первомъ Конгрессѣ, собравшемся послѣ вступленія въ силу Союзной конституціи 1787 года, было принято не менѣе 10 поправокъ. Онѣ были одобрены и ратифицированы законодательными собраніями требуемаго числа штатовъ. Большинство этихъ поправокъ дополняли Союзную конституцію гарантіями гражданской свободы и гражданскихъ правъ. Поправка 10-я устанавливаетъ, что всѣ тѣ права, которыя не предоставлены конституціею Соединеннымъ Штатамъ, принадлежатъ каждому штату въ отдѣльности, или народу; это, слѣдовательно, противовѣсъ расширенію компетенціи Союза. Съ тѣхъ поръ до конца 19-го столѣтія было принято всего 5 поправокъ, изъ коихъ ни одна не расширила область союзнаго законодательства.

Изъ этого слѣдуетъ, что совѣщаніе не имѣло никакихъ фактическихъ основаній ссылаться на сѣверо-американскіе Соединенные Штаты въ доказательство того, что центральная власть можетъ расширять свою законодательную власть за счетъ мѣстнаго законодательства и что такое расширеніе постепенно всюду совершается.

Что касается Швейцарскаго союза необходимо замѣтить слѣдующее: область законодательства, принадлежавшая союзнымъ органамъ (центральной власти) по конституціи 1848 года была нѣсколько расширена конституціею 1874 года. Къ союзу отъ

кантоновъ перешло, главнымъ образомъ, законодательство по обязательственному и торговому праву. Но союзные органы не имѣютъ права измѣнять предѣлы власти союза и кантоновъ. Такое измѣненіе можетъ быть осуществлено лишь въ видѣ поправки къ конституціи союза. Измѣненіе становится дѣйствительнымъ если за него выскажется большинство голосовъ, поданныхъ на всеобщемъ народномъ голосованіи всѣхъ гражданъ союза и если, притомъ, голосованье обнаружитъ, что и большинство кантоновъ стоитъ за измѣненіе.

Такимъ образомъ, и въ Швейцарскомъ союзѣ, въ противность тому, что думаетъ совѣщаніе, центральная власть не пользуется правомъ по своему усмотрѣнію совершать присоединенія изъ области мѣстнаго или кантональнаго законодательства.

Право издавать законы для Германской Имперіи принадлежитъ союзному совѣту и рейхстагу. Избираемый всеобщимъ голосованіемъ рейхстагъ представляетъ германскій народъ въ его цѣломъ, а союзный совѣтъ, состоящій изъ представителей отъ правительствъ 25 входящихъ въ составъ Германской Имперіи государствъ, представляетъ эти государства въ качествѣ членовъ Германскаго союза. Какъ союзный совѣтъ, такъ и рейхстагъ пользуются правомъ законодательной инціативы. Законъ, принятый рейхстагомъ, становится дѣйствительнымъ если его одобритъ, или санкціонируетъ союзный совѣтъ, послѣ чего онъ обнародывается для исполненія Императоромъ. Статья 4-я конституціи Германской Имперіи отъ 16 Апрѣля 1871 года перечисляетъ дѣла общеимперскаго законодательства. Расширеніе области этого законодательства можетъ совершиться черезъ измѣненіе конституціи. Рѣшеніе о такомъ измѣненіи входитъ въ компетенцію обоихъ имперскихъ органовъ — союзнаго совѣта и рейхстага. Слѣдовательно, мнѣніе совѣщанія о томъ, что центральная власть въ федеративныхъ государствахъ имѣетъ право сама распространять свою законодательную власть на новыя дѣла, по отношенію къ Германіи не столь ошибочно, какъ по отношенію къ Сѣверо-Аме-

риканскимъ Соединеннымъ Штатамъ и Швейцаріи. Слѣдуетъ, однако-же, обратить вниманіе на слѣдующія обстоятельства.

Голоссваніе въ германскомъ союзномъ совѣтѣ происходитъ не per capita, а по государствамъ. Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Баварія 6, Саксонія и Вюртембергъ по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ по 2 голоса, остальныя 17 государствъ по 1-му. Обыкновенные законодательные вопросы рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, но законопроектъ объ измѣненіи имперской конституціи, касается-ли онъ расширенія общеимперскаго законодательства, или другого конституціоннаго вопроса, считается отклоненнымъ, если противъ него выскажутся 14 голосовъ въ союзномъ совѣтѣ. Такимъ образомъ, напр. четыре государства — Саксонія, Вюртембергъ, Баденъ и Гессенъ, располагающія вмѣстѣ 14-ю голосами, могутъ помѣшать могущественной Пруссіи, сравнительно большой Баваріи и остальнымъ государствамъ провести проектъ расширенія центральной законодательной власти.

Въ сѣверо-американскомъ сенатѣ, составляющемъ одну изъ палатъ конгресса, или союзнаго парламента, а также въ швейцарскомъ совѣтѣ штатовъ (Ständerath), составляющемъ одну изъ палатъ швейцарскаго федеральнаго парламента, голосованіе производится per capita, причемъ каждый членъ голосуетъ согласно своему индивидуальному убѣжденію, не будучи связанъ инструкціями кантона или штата его избравшаго. Но въ германскомъ союзномъ совѣтѣ, состоящемъ изъ делегатовъ отъ правителтствъ всѣхъ германскихъ государствъ, тогда какъ парламентъ состоитъ лишь изъ одной палаты, а именно — рейхстага, голоса подаются членами не per capita, но отъ имени государствъ ихъ пославшихъ и поэтому они голосуютъ не по личному свободному убѣжденію, а согласно инструкціямъ, полученнымъ отъ своихъ правительствъ.

Если германскій рейхстагъ, изъ числа членовъ котораго 60 % избирается Пруссіею, захочетъ пойти слишкомъ далеко въ дѣлѣ расширенія области имперскаго законодательства, то отдѣль-

ныя государства, составляющія Германскую Имперію, имѣютъ полную возможность противодѣйствовать такого рода централистической политикѣ, такъ какъ ихъ уполномоченные въ союзномъ совѣтѣ должны слѣдовать инструкціямъ и такъ какъ требуется большинство не менѣе 45-ти голосовъ противъ 13-ти для того чтобы проектъ измѣненія конституціи считался принятымъ союзнымъ совѣтомъ.

Къ этому надо добавить, что по ст. 78-ой конституціи тѣ постановленія послѣдней, которыя устанавливаютъ въ пользу отдѣльныхъ союзныхъ государствъ опредѣленныя права по отношенію ко всему союзу, могутъ быть измѣнены лишь съ согласія даннаго государства. Такимъ образомъ имперскимъ закономъ, измѣняющимъ конституцію, не могутъ быть отняты у Бремена безъ его согласія права порто-франко, у Баваріи безъ ея согласія — права на отдѣльное въ извѣстныхъ частяхъ военное управленіе, ни у одного изъ государствъ союза, безъ его согласія, не можетъ быть уменьшено число представителей въ союзномъ совѣтѣ и т. д.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что и по отношенію къ Германіи совѣщаніе зашло слишкомъ далеко, утверждая что »центральная власть самостоятельно опредѣляетъ границы мѣстнаго законодательства». Большія и мелкія государства, составляющія Германскую Имперію, участвуютъ сами въ отправленіи центральной власти и могутъ въ установленномъ порядкѣ, насколько они находятъ это необходимымъ, оберегать существующія разграниченія, отдѣляющія власть Имперіи отъ власти составляющихъ ее частей.

Весьма, впрочемъ, странно, что Совѣщаніе выбрало для примѣровъ такіе организаціи законодательства, которые относятся къ федеративному государственному устройству. Правовыя отношенія между Финляндіею и Россіею ни малейшимъ образомъ не согласуются съ правовыми отношеніями въ союзномъ государствѣ и не могутъ быть также преобразованы на основахъ федеративной организаціи. Союзное государство не можетъ состоять

изъ могущественнаго суверенаго государства и небольшого, автономнаго только, государства; для того чтобы образовалось союзное государство необходимо чтобы соединилось нѣсколько государствъ и чтобы они передали союзному правительству и союзному парламенту тѣ дѣла, которыя они считаютъ общими и подлежащими единообразному исполненію.

Совѣщаніе сослалось и на Австро-Венгрію какъ на примѣръ государственнаго устройства, въ которомъ мѣстное законодательство уступаетъ доминирующему центральному законодательству. Примѣръ выбранъ не удачно, такъ какъ въ Австро-Венгерской Монархіи не существуетъ общаго для обѣихъ частей Монархіи законодательства. Совѣщаніе полагало, можетъ быть, что учрежденіе, носящее названіе »делегацій», составляетъ центральный законодательный органъ, но это не такъ. Шестьдесятъ делегатовъ отъ австрійскаго парламента и такое же число отъ венгерскаго собираются ежегодно, то въ Вѣнѣ, то въ Будапештѣ по очереди. Они не составляютъ общаго собранія; каждая группа ведетъ дебаты отдѣльно. Они разсматриваютъ дѣла общія для всей австро-венгерской Монархіи. Эти общія дѣла слѣдующія:

внѣшнія дѣла, которыя вѣдаются общимъ министромъ иностранныхъ дѣлъ; но право ратификаціи договоровъ съ иностранными государствами сохранено за парламентами обѣихъ странъ;

находящіяся въ вѣдѣніи общаго военнаго министра дѣла, касающіяся постоянной арміи и флота; но сюда не относятся дѣла военнаго законодательства и дѣла по ополченію;

финансовыя дѣла, относящіяся до общихъ учрежденій и которыя вѣдаются общимъ министромъ финансовъ.

Делегаціи, слѣдовательно, главнымъ образомъ установляютъ расходный буджетъ по тремъ названнымъ министерствамъ. Онѣ также опредѣляютъ подробныя условія общаго государсгвеннаго займа, послѣ того какъ вопросъ о займѣ въ приципѣ рѣшенъ согласными австрійскими и венгерскими законами; делегаціи контролируютъ, сверхъ того, общее управленіе.

Делегаціи сообщаютъ другъ другу свои рѣшенія. Если послѣ трехкратнаго письменнаго сношенія не будетъ достигнуто согласное рѣшеніе, делегаціи собираются на общее засѣданіе. На общемъ собраніи делегацій должно присутствовать одинаковое число членовъ отъ той и другой делегаціи; въ противномъ случаѣ излишнее число членовъ одной изъ делегацій исключается жребьеметаніемъ. Вопросъ, о которомъ не состоялось согласнаго рѣшенія, голосуется въ общемъ засѣданіи безъ предварительныхъ дебатовъ. Рѣшеніе принятое абсолютнымъ большинствомъ голосовъ считается рѣшеніемъ делегацій.

Имѣются, правда, еще другія дѣла, общія для Австріи и Венгріи въ томъ смыслѣ что они ведутся на основаніи однихъ и тѣхъ же прициповъ; сюда относятся: торговыя интересы, таможня, желѣзныя дороги, обслуживающія обѣ страны, монетная система и косвенные налоги, находящіеся въ связи съ промышленностью. Но законы сюда относящіеся возникаютъ не черезъ общее законодательство; это одинаковые двойные законы, подготовляемые путемъ взаимныхъ сношеній, но издаваемые въ каждой странѣ отдѣльно.

Представляя въ международномъ отношеніи единый правовой субъектъ, Австро-Венгерская Монархія имѣетъ въ государственно-правовомъ отношеніи дуалистическое устройство, обѣ половины Монархіи имѣютъ каждая свое отдѣльное законодательство, не подчиненное никакой общей, центральной законодательной власти.

Совѣщаніе говоритъ: »Этими же началами (т. е. тѣми, которыя, по мнѣнію совѣщанія, характеризуютъ отношенія между центральнымъ и мѣстнымъ законодательствомъ въ Сѣверо-Американскомъ союзѣ, Швейцаріи, Германіи и Австро-Венгріи), очевидно, надо будетъ руководствоваться и при разграниченіи у насъ законодательствъ общеимперскаго и финляндскаго, допуская установленіе перечня законодательныхъ вопросовъ или мѣстнаго значенія только при томъ условіи, чтобы измѣненіе этихъ перечней производилось въ порядкѣ общегосударственнаго законодательства.«

Свѣдѣнія, сообщенныя мною выше о названныхъ сложныхъ государствахъ, показываютъ, что совѣщаніе совершенно не поняло руководящихъ принциповъ въ тѣхъ организаціяхъ, на примѣръ которыхъ оно ссылается. Совѣщаніе и здѣсь обнаружило ту же поверхностность или одностороннюю тенденціозность, какую оно проявило, характеризуя правовое отношеніе Великаго Княжества Финляндскаго къ Имперіи.

Если-бы совѣщаніе хоть сколько нибудь изучило и обдумало иностранныя правовыя отношенія, которыми оно хотѣло оправдать произвольныя дѣйствія по отношенію къ Финляндіи, то оно пришло бы къ убѣжденію, что всѣ федеративныя конституціи не только преслѣдуютъ общегосударственныя цѣли, но заключаютъ въ себѣ также гарантіи правъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ сложнаго государства. Изъ законовъ, регулирующихъ отношенія между Австріей и Венгріею, совѣщаніе могло бы узнать, что: 1) не оказалось надобности въ установленіи особаго порядка общегосударственнаго законодательства для поддержанія политической связи между этими государствами и для веденія ихъ дѣйствительно общихъ дѣлъ, каковыми являются внѣшняя политика и государственная оборона, и 2) установившаяся въ нѣкоторыхъ экономическихъ дѣлахъ общность произошла изъ договоровъ между государствами, а не отъ стоящей надъ этими государствами законодательной власти.

Вмѣсто того чтобы невѣрными примѣрами вводить въ заблужденіе лицъ незнакомыхъ съ государственнымъ правомъ иностранныхъ государствъ, совѣщанію слѣдовало-бы, мнѣ кажется, рѣшить кардинальный вопросъ о томъ, дѣйствительно ли имѣется надобность въ такъ называемомъ общегосударственномъ законодательствѣ. Столѣтній опытъ даетъ, въ этомъ отношеніи, достаточно фактическаго матеріала. Какіе государственные интересы пострадали отъ отсутствія общаго законодательства или, говоря въ духѣ совѣщанія — отъ того что русская политика до сего времени »колебалась» распространить на Финляндію русское за-

конодательство? — Пока не будетъ положительнаго, на фактахъ основаннаго отвѣта на этотъ вопросъ, до тѣхъ поръ планъ установленія порядка общегосударственнаго законодательства будетъ висѣть въ воздухѣ, будетъ абстрактной идеей, какою онъ и былъ все время съ тѣхъ поръ какъ онъ возникъ въ русско-финляндской конференціи подъ предсѣдательствомъ Бунге. Но государственная мѣра, основанная на абстрактныхъ представленіяхъ, или ложныхъ предпосылкахъ, противорѣчитъ основамъ здравой политики и никогда не приведетъ къ удовлетворительнымъ результатамъ, въ особенности если ее хотятъ провести съ нарушеніемъ дѣйствующаго права.

Въ концѣ разбираемаго мною отдѣла журнала и въ выноскѣ категорически утверждается, что русскіе основные законы дѣйствуютъ въ Финляндіи въ »силу самой принадлежности сего края къ составу Россійскаго Государства». Если бы совѣщаніе сказало, что въ Финляндіи дѣйствуютъ лишь *тѣ* постановленія Имперскихъ основныхъ законовъ, которыя относятся до порядка престолонаслѣдія, несовершеннолѣтія Государя, регентства, опеки вступленія на престолъ, подданства, коронаціи и царской фамиліи, то противъ этого нельзя было-бы ничего возразить. Такъ какъ Императоръ, законно владѣющій русскимъ престоломъ, есть вмѣстѣ съ тѣмъ Великій Князь Финляндіи, то изъ этого слѣдуетъ, что постановленія, касающіяся перечисленныхъ вопросовъ, относятся къ области русскихъ, а не области финляндскихъ основныхъ законовъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, дѣйствительны и въ Финляндіи. Это правовое положеніе ясно основывается на актѣ присяги, имѣвшемъ мѣсто въ Борго 29 Марта 1909 года.

Совѣщаніе, однако-же, хочетъ увѣрить, будто русскіе основные законы цѣликомъ дѣйствуютъ въ Финляндіи, что они являются также основными законами Финляндіи. Навряд-ли можно допустить, чтобы это было сказано bona fide. Членамъ совѣщанія не можетъ не быть извѣстнымъ, что начиная съ 1809 года государственная власть въ Финляндіи выполнялась на основаніи

ея собственныхъ, а не русскихъ основныхъ законовъ. Совѣщаніе могло легко убѣдиться въ томъ, что не было ни одного случая, когда бы при изданіи финляндскаго законодательнаго акта, или при Монаршемъ рѣшеніи по финляндскому вопросу дѣлались ссылки на русскіе основные законы. Правда, совѣтъ министровъ два года спустя послѣ вступленія въ силу новыхъ русскихъ основныхъ законовъ 1906 года, въ журналѣ своемъ отъ 2 Іюня (20 Мая) 1908 года сослался на ст. 10-ую и 11-ую этихъ законовъ, въ подкрѣпленіе особыхъ правилъ, на основаніи которыхъ началось столь вредное вмѣшательство Совѣта въ финляндскія дѣла. Но этотъ коварный ходъ, незаконность котораго признается также русскими юристами, не можетъ сдѣлать дѣйствительными въ Финляндіи основные законы, изданные только въ Россіи и только для Россіи. Ни единое слово въ старыхъ и новыхъ финляндскихъ законахъ не измѣнилось послѣ изданія русскихъ основныхъ законовъ 1906 года, которые ввели въ Россіи конституціонный строй, но не тронули древней финляндской конституціи.

Предоставляю читателю самому оцѣнить дѣйствія совѣщанія, допустившаго столь нелѣпыя мнѣнія въ официальномъ отзывѣ, предназначенномъ служить Монарху руководствомъ при обсужденіи затронутыхъ въ этомъ отзывѣ вопросовъ.

XIII. Главныя основанія, на которыхъ долженъ быть построенъ проектируемый законъ. — Построеніе проектируемаго закона на основѣ участія финляндскаго населенія черезъ своихъ выборныхъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ. — Построеніе проектируемаго закона на основѣ привлеченія въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы представителей отъ финляндскихъ учрежденій.

»Второю задачею коммисіи естественно явится вопросъ о томъ, на какихъ главныхъ основаніяхъ долженъ быть построенъ законопроектъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія. Этотъ вопросъ,

подобно первому, можетъ быть разрѣшенъ различнымъ образомъ: или путемъ предоставленія, примѣнительно къ правиламъ статей 100 и 101 Основныхъ Государственныхъ Законовъ (изд. 1906 года), населенію Финляндіи права участвовать черезъ своихъ выборныхъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ, или путемъ введенія въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, соотвѣтственно системѣ акта 3 Февраля 1899 года, при разсмотрѣніи въ нихъ дѣлъ, касающихся Финляндіи, членовъ Финляндскаго Сената или Сейма или на какихъ либо иныхъ основаніяхъ, согласованныхъ, конечно, съ законодательствомъ Имперіи.

Не касаясь предположеній послѣдней категоріи, слѣдуетъ замѣтить, что первыя двѣ схемы имѣютъ прецеденты не только въ нашемъ законодательствѣ, но и въ иностранныхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, является безспорнымъ, что схема, основанная на участіи выборныхъ отъ финляндскаго населенія въ Имперскихъ законодательныхъ учрежденіяхъ, болѣе соотвѣтствуетъ принципамъ государственнаго единства и народнаго представительства.

Принятіе той или другой изъ приведенныхъ схемъ будетъ, очевидно, имѣть различныя послѣдствія. Такъ, въ случаѣ принятія первой изъ нихъ возникаютъ вопросы о томъ: а) какія измѣненія потребуются въ дѣйствующихъ законахъ о выборахъ въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу въ виду мѣстныхъ особенностей Финляндіи, и б) должны ли представители населенія Финляндіи въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ участвовать въ разсмотрѣніи всѣхъ производящихся въ нихъ дѣлъ, или только дѣлъ, касающихся Финляндіи.

По поводу сего нелишнее пояснить, что правила о выборахъ въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу, съ одной стороны, и правила о выборахъ въ Финляндскій Сеймъ, съ другой — построены на совершенно различныхъ началахъ. Такъ, напримѣръ, въ Финляндіи активное и пассивное избирательное право совпадаетъ, причемъ имъ пользуется каждое, достигшее 24 лѣтъ отъ роду лицо, мужскаго или женскаго пола и независимо отъ всякаго имущественнаго ценза (Сеим. Уст. 7/20 Іюля 1906 г., §§ 5 и 6). Прямымъ послѣдствіемъ столь широкаго распространенія избирательныхъ правъ является чрезвычайно демократическій составъ Сейма съ естественнымъ при этомъ численнымъ преобладаніемъ представителей соціалистическихъ партій, которыя составляютъ болѣе $^2/_5$ общаго числа Земскихъ Чиновъ. Само собою разумѣется, что наличность въ Финляндіи подобнаго выборнаго закона, или другихъ, проникнутыхъ тѣми же тенденціями, узаконеній, не можетъ служить основаніемъ для подобнаго же

устройства выборовъ отъ этого края въ Государственный Совѣтъ и въ Государственную Думу. Въ этомъ отношеніи на Финляндію должны быть, по возможности, распространены цензовыя условія, установленныя подлежащими выборными законами Имперіи.

Для примѣненія этихъ законовъ въ Финляндіи весьма важнымъ является также правильное опредѣленіе числа финляндскихъ представителей въ Государственной Думѣ и въ Государственномъ Совѣтѣ. Не подлежитъ сомнѣнію, что при этомъ необходимо ближайшимъ образомъ сообразоваться съ постановленіями о численномъ составѣ представительства другихъ окраинъ Имперіи и, въ особенности, губерній Царства Польскаго. Эти губерніи, которыя по числу жителей (болѣе $10\,^1/_2$ милліоновъ), высотѣ культуры и политическому значенію, занимаютъ среди окраинъ Россіи одно изъ первыхъ, если не первое мѣсто, посылаютъ въ Государственную Думу 12 членовъ (не считая 2 представителей отъ русскаго населенія), а въ Государственный Совѣтъ — 6 членовъ (Пол. Выбор. Госуд. Дум., изд. 1907 г., ст. 5, прил.; Учр. Гос. Сов., изд. 1906 г., ст. 12, прим., прил. ст. 7). Соотвѣтственно сему, Финляндія, въ которой жителей менѣе 3 милліоновъ, даже въ случаѣ признанія ея равной по культурѣ и политическому значенію губерніямъ Царства Польскаго, не могла бы имѣть права болѣе чѣмъ на 4 представителей въ Государственной Думѣ и 2 представителей въ Государственномъ Совѣтѣ.

Наконецъ, вопросъ объ участіи представителей Финляндіи въ русскихъ законодательныхъ учрежденіяхъ по всѣмъ дѣламъ или только по дѣламъ, касающимся Финляндіи, казалось бы болѣе правильнымъ, съ точки зрѣнія равноправности этихъ лицъ съ другими членами тѣхъ же учрежденій, а также болѣе практичнымъ разрѣшить въ первомъ смыслѣ.

Если же будетъ принята вторая схема проектируемаго закона, основанная на привлеченіи въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы представителей отъ финляндскихъ учрежденій, то необходимо разрѣшить слѣдующіе частные вопросы: а) какихъ именно лицъ ввести въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу, то есть чиновъ ли Финляндскаго Сената или Финляндскаго Сейма, б) въ какомъ числѣ, в) въ какомъ порядкѣ, г) на какой срокъ, д) какимъ условіямъ эти лица должны удовлетворять и е) какими правами они могутъ пользоваться въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ по разсматриваемымъ при участіи ихъ дѣламъ.

Въ поясненіе сказаннаго полезно отмѣтить, что такъ какъ финляндскіе Сенаторы не избираются отъ населенія, а назначаются Верховною Властью, въ качествѣ коронныхъ должност-

ныхъ лицъ, то въ Государственномъ Совѣтѣ болѣе умѣстнымъ, а въ Государственной Думѣ даже единственно допустимымъ представляется, въ случаѣ принятія разсматриваемой схемы, участіе членовъ Финляндскаго Сейма, какъ выборныхъ представителей населенія Финляндіи. Въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу члены Сейма подлежали бы избранію имъ самимъ на срокъ ихъ депутатскихъ полномочій (Сейм. Уст. 7/20 Іюля 1906 г., § 8). Число такихъ членовъ не должно бы превышать 4 въ Государственной Думѣ и 2 въ Государственномъ Совѣтѣ. Что же касается правъ и обязанностей членовъ Сейма, избираемыхъ въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, то по тѣмъ дѣламъ, въ разрѣшеніи коихъ эти лица будутъ участвовать, ихъ надлежало бы вполнѣ приравнять къ членамъ Совѣта и Думы, по принадлежности.

Наконецъ, нельзя обойти молчаніемъ, что какая бы изъ двухъ вышеотмѣченныхъ схемъ ни была принята, одинаково возникаетъ вопросъ, должно ли участіе финляндскихъ представителей почитаться непременнымъ условіемъ для законности постановленій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы по дѣламъ, касающимся Финляндіи, въ случаѣ отсутствія этихъ лицъ, или означенныя дѣла могутъ рѣшаться Совѣтомъ у Думою безъ ихъ участія. Этотъ вопросъ возбуждался уже при выработкѣ проекта перваго Учрежденія Государственной Думы и былъ разрѣшенъ тогда въ томъ смыслѣ, что »члены отъ Финляндскаго Сейма при опредѣленіи законнаго состава Государственной Думы въ разсчетъ не принимаются» и »что неприбытіе ихъ не останавливаетъ разсмотрѣніе дѣлъ Государственною Думою» (ст. 49 означеннаго проекта). Повидимому, на поставленный выше вопросъ и теперь нельзя дать другого отвѣта, такъ какъ законный составъ нашихъ законодательныхъ установленій опредѣляется статьею 31 Учрежденія Государственнаго Совѣта (изд. 1906 г.) и статьею 7 Учрежденія Государственной Думы (изд. 1906 г.), а пресѣченіе Совѣту и Думѣ возможности разсматривать финляндскія дѣла безъ участія финляндскихъ представителей, помимо умаленія правъ и достоинства Совѣта и Думы, поставило бы общее законодательство въ недопустимую зависимость отъ представителей финляндской окрайны.»

Констатирую, прежде всего, что совѣщаніе отступило здѣсь отъ взгляда высказаннаго имъ раньше (въ отдѣлѣ VIII), по которому будто-бы русская законодательная власть, та именно, о которой говорятъ ст. 7 и 86 русскихъ основныхъ законовъ, *уже*

распространяется на Финляндію, за исключеніемъ *внутреннихъ* дѣлъ этой страны. Теперь оказывается, что для изданія »касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія» не существуетъ еще готоваго органа. Государственный Совѣтъ и Государственная Дума должны быть пополнены для этого представителями финскаго народа. Этимъ самымъ признается, что эти учрежденія, начавшія свою дѣятельность три года тому назадъ и до сего времени занимавшіяся исключительно имперскими дѣлами, не компетентны издавать законы дѣйствительные также и для Финляндіи. Несмотря на это и хотя изъ сопоставленія ст. 100 и 101 русскихъ основныхъ законовъ съ указомъ 20 Февраля 1906 года явствуетъ, что въ эти учрежденія избираются представители отъ населенія Имперіи, совѣщаніе приводитъ эти статьи, какъ нормы, на основаніи которыхъ населенію Великаго Княжества слѣдуетъ »предоставить право участвовать черезъ своихъ выборныхъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ»! Такой ходъ мыслей не вяжется съ обычнымъ логическимъ мышленіемъ.

Въ видѣ альтернативы указывается на то, что по системѣ, принятой въ актѣ $^{3}/_{15}$ Февраля 1899 г., можно было бы »ввести въ составъ» Государственнаго Совѣта и Государственной Думы членовъ отъ Финляндскаго Сената или Сейма. Совѣщаніе полагаетъ, что эти »двѣ схемы имѣютъ прецеденты не только въ нашемъ (русскомъ) законодательствѣ, но и въ иностранныхъ». Это мнѣніе опять не выдерживаетъ никакой критики. Такъ какъ въ Россіи, до преобразованія ея государственнаго строя въ 1906 году, никакого представительнаго законодательнаго собранія не существовало, то слѣдовательно въ Россіи указаннаго совѣщаніемъ прецедента не могло быть. Совѣщаніе имѣетъ вѣроятно въ виду февральскій актъ 1899 года, въ которомъ говорилось объ участіи нѣсколькихъ высшихъ должностныхъ лицъ Финляндіи въ занятіяхъ Государственнаго Совѣта при разсмотрѣніи имъ законодательныхъ дѣлъ, касающихся Финляндіи. Тогдашній Го-

сударственный Совѣтъ не былъ, однако-же, законодательнымъ собраніемъ; это былъ правительственный органъ, имѣвшій въ законодательныхъ вопросахъ лишь совѣщательный голосъ. Слѣдовательно, указанный случай призванія финляндскихъ должностныхъ лицъ въ Государственный Совѣтъ не можетъ служить прецедентомъ для предоставленія выборнымъ представителямъ Финляндіи мѣста въ русскомъ парламентѣ. Къ этому надо добавить, что значеніе прецедентовъ могутъ имѣть только правомѣрные, а не противозаконные акты.

Что же касается иностранныхъ законодательствъ, то навѣрно во всей исторіи права нельзя указать государственнаго мѣропріятія, хотя бы отдаленнымъ образомъ похожаго на мѣру, предложенную совѣщаніемъ. Когда населенія нѣсколькихъ государствъ, соединившихся въ федеративное государственное цѣлое, посылаютъ своихъ представителей въ общій, центральный парламентъ, то это совершается на основаніи общей союзной конституціи, принятой всѣми отдѣльными, входящими въ составъ федераціи государствами и ихъ населеніемъ.

Кромѣ прецедентовъ, которыхъ совѣщаніе не указало по той простой причинѣ, что ихъ не существуетъ, оно ссылается еще на »принципы» въ подтвержденіе своихъ проектовъ, именно первой ихъ схемы, предоставляющей »финляндскому населенію» право посылать своихъ представителей въ имперскія законодательныя учрежденія. Эта схема »болѣе соотвѣтствуетъ принципамъ государственнаго единства и народнаго представительства», чѣмъ вторая схема, по которой посылаетъ представителей финляндскій сеймъ, или сенатъ. Можетъ быть это и такъ. Но разъ совѣщаніе само констатируетъ существованіе помянутыхъ финляндскихъ учрежденій, сейма и сената, существующихъ именно на основаніи того, что Финляндія имѣетъ свою особую государственную организацію, и такъ какъ совѣщаніе не можетъ не знать что финляндскій народъ ни въ юридическомъ, ни въ этнографическомъ отношеніи не составляетъ части русской націи, то

оно должно было бы понять, что принципы, на которые оно ссылается, совершенно не относятся къ законодательной организаціи, о которой оно говоритъ.

Послѣ этого совѣщаніе очень свободно предлагаетъ разные проекты и высказываетъ о Финляндіи свои соображенія. Финляндскій избирательный законъ слишкомъ демократиченъ; поэтому слѣдуетъ распространить на Финляндію цензовыя постановленія имперскаго избирательнаго закона, на основаніи которыхъ и долженъ происходить выборъ представителей финскаго народа въ русскій парламентъ. Охваченное безпокойствомъ, какъ бы не оказалось слишкомъ много финляндскихъ депутатовъ, если ихъ число будетъ опредѣляться тѣмъ же отношеніемъ между числомъ жителей и числомъ думскихъ мѣстъ какое установлено для Имперіи, исключая окраинъ (число финляндскихъ представителей въ этомъ случаѣ дошло бы до внушительной цифры 10), совѣщаніе сочло необходимымъ »принять возможно точно во вниманіе опредѣленія о числѣ представителей отъ прочихъ окраинъ Имперіи». Совѣщаніе считаетъ, повидимому, совершенно естественнымъ приравнивать въ политическомъ отношеніи Великое Княжество Финляндское, имѣющее свою конституцію, къ русскимъ окраинамъ, на которыхъ распространяются русскіе государственные законы. Изъ этихъ предпосылокъ совѣщаніе приходитъ къ выводу, что Финляндія не имѣетъ права посылать болѣе 4-хъ представителей въ Государственную Думу и 2-хъ въ Государственный Совѣтъ. Такимъ образомъ въ Государственномъ Совѣтѣ финляндцы будутъ участвовать въ рѣшеніяхъ $^1/_{100}$ части всѣхъ голосовъ, а въ Государственномъ Совѣтѣ немного менѣе $^1/_{100}$. Вотъ какъ великодушно совѣщаніе вознаграждаетъ финляндцевъ за нарушеніе, неопредѣленное по объему, ихъ правъ на самостоятельное, черезъ свои собственныя учрежденія изданіе законовъ, предназначенныхъ для ихъ страны.

Совѣщаніе идетъ въ своемъ либерализмѣ еще дальше: эти представители отъ Финляндіи (4 въ Думѣ и 2 въ Совѣтѣ) бу-

дутъ уравнены въ правахъ съ остальными членами русскихъ представительныхъ собраній — они будутъ участвовать въ обсужденіи всѣхъ дѣлъ, а не только дѣлъ касающихся Финляндіи. Совѣщаніе сильно переоцѣнило тутъ политическія способности жителей Финляндіи. Избиратели финляндскіе, имѣя даже въ своемъ распоряженіи тысячи Діогеновскихъ фонарей, не найдутъ въ своей средѣ лицъ, имѣющихъ не только необходимыя способности и знанія для того чтобы въ русскихъ палатахъ пріобрѣсти вліяніе на рѣшеніе законодательныхъ вопросовъ, касающихся Финляндіи, но *при этомъ* еще достаточно знакомыхъ съ русскими законами, русской системой управленія, преобразовательными потребностями русскаго народа и сложными явленіями русской жизни для того чтобы обладать компетенціею необходимою для участія въ изданіи русскихъ законовъ. Такою компетенціею можетъ обладать лишь тотъ, кто живетъ среди русскаго общества, подъ дѣйствіемъ русскихъ законовъ, подъ начальствомъ русскихъ властей. Важнымъ условіемъ для выполненія депутатами своихъ обязанностей служитъ обмѣнъ мнѣній съ избирателями; этомъ средствомъ депутаты устанавливаютъ опредѣленное отношеніе къ стоящимъ на очереди вопросамъ и къ общему направленію политики. Упомянутымъ условіемъ не могли-бы обладать финляндскіе члены русскаго парламента.

По этимъ и другимъ причинамъ нельзя согласиться съ мнѣніемъ совѣщанія, что *практичнѣе* рѣшить вопросъ тѣкъ, чтобы финляндскіе представители участвовали въ обсужденіи всѣхъ вопросовъ, а не только тѣхъ, которые касаются Финляндіи [1]). Напротивъ того, въ высшей степени непрактично возлагать общественныя обязанности на лицъ, къ этой роли не подготовленныхъ. А если обратить хоть нѣкоторое вниманіе на правовыя основы отношеній между Финляндіей и Россіей, то необходимо

---

[1]) Относительно практической стороны вопроса, надо также замѣтить, что обстоятельное знаніе русскаго языка встрѣчается очень рѣдко среди финляндскихъ гражданъ, компетентныхъ быть представителями.

прійти еще къ заключенію, что усиленіе русскаго парламента финляндскими депутатами несовмѣстимо съ существующимъ въ государственно-правовомъ отношеніи дуализмомъ состава Россійской державы.

Изъ сказаннаго не слѣдуетъ однако, что все было бы хорошо, если-бы финляндскіе депутаты принимали участіе лишь въ выработкѣ законовъ, распространяющихся на Финляндію. Предоставленіемъ возможности нѣсколькимъ финляндскимъ депутатамъ высказываться въ русской палатѣ еще не гарантируется цѣлесообразность и пригодность для Финляндіи »касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія». Совѣщаніе и не стремилось серьезно къ тому, чтобы своимъ проектомъ включенія въ русскія палаты представителей отъ Финляндіи, оградить финляндскія интересы; это видно изъ того, что оно категорически признаетъ возможность для Государственнаго Совѣта и Государственной Думы заниматься финляндскими вопросами и въ томъ случаѣ, если финляндскіе депутаты будутъ отсутствовать.

Проектъ совѣщанія объ организаціи общаго законодательства, во всѣхъ своихъ схемахъ и альтернативахъ, есть въ сущности ни что иное, какъ проектъ подчиненія Финляндіи, при помощи нарушенія дѣйствующаго права, русской законодательной власти во всѣхъ тѣхъ законодательныхъ дѣлахъ, которыя этою же властью будутъ отнесены къ неопредѣленной категоріи общегосударственныхъ интересовъ.

XIV. Учрежденія, вырабатывающія проекты касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія.

»Проектируемая коммисія, по самому существу возложенной на нее задачи, должна также обсудить вопросъ о томъ, какія учрежденія и какимъ порядкомъ будутъ разрабатывать и вносить въ Государственную Думу или Государственный

Совѣтъ (Зак. Осн., изд. 1906 г., ст.ст. 7, 86 и 110) касающіеся Финляндіи законопроекты общегосударственнаго значенія. Правильный отвѣтъ на этотъ вопросъ вытекаетъ, казалось бы, изъ статей 29 и 56 Учрежденія Государственнаго Совѣта (изд. 1906 г.), 34 и 57 Учрежденія Государственной Думы (изд. 1906 г.) и 14 Учрежденія Совѣта Министровъ (изд. 1906 г.). Соотвѣтственно разуму этихъ статей, законопроекты, касающіеся Финляндіи, должны быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе или Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, или коммисіями, образуемыми изъ Членовъ Государственнаго Совѣта или Государственной Думы. Въ осуществленіи этой функціи финляндскія установленія и власти участвовать не могутъ. Но засимъ является справедливымъ и цѣлесообразнымъ, чтобы означенныя установленія и власти могли принимать широкое участіе въ предварительной разработкѣ касающихся Финляндіи законопроектовъ какъ путемъ дачи своихъ заключеній, такъ и путемъ привлеченія ихъ сочленовъ или уполномоченныхъ въ составъ подлежащихъ подготовительныхъ коммисій. Подобный порядокъ уже былъ принятъ въ Основныхъ Положеніяхъ 3 Февраля 1899 года, согласно которымъ по относящимся къ Финляндіи законопроектамъ требовались заключенія Финляндскихъ Генералъ-Губернатора, Министра Статсъ-Секретаря и Сената, а также и мѣстнаго Сейма, если дѣло касалось предметовъ его вѣдомства. Но, устанавливая такія правила, необходимо, равнымъ образомъ, предусмотрѣть возможность со стороны Сената или Сейма уклоненія отъ дачи заключеній на сообщаемые имъ законопроекты. Поэтому, полезно было бы постановить, что если заключеніе Сената или Сейма не послѣдуетъ въ извѣстный срокъ, то они считаются согласными съ подлежащимъ законопроектомъ.»

Замѣтимъ, что тѣ статьи русскихъ основныхъ законовъ и учрежденій Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, на которые совѣщанье ссылается, ни однимъ словомъ не говорятъ о томъ что ими имѣются въ виду также »законопроекты, касающіеся Финляндіи». Законодатель не повиненъ въ такомъ забѣганіи впередъ.

Эта часть журнала опирается отчасти на основныя положенія 1899 года, при чемъ совѣщаніе упустило изъ виду то требованіе этихъ положеній, на которое слѣдовало бы прежде всего обратить вниманіе, а именно, что подлежащіе министры

Имперіи и министръ-статсъ-секретарь по дѣламъ Финляндіи должны были, по предварительномъ сношеніи между собою, испросить высочайшее соизволеніе на принятіе общей для Россіи и Финляндіи законодательной мѣры, предусмотрѣнной основными положеніями. Даже стоя на той точкѣ зрѣнія, которую вообще заняло совѣщаніе, необходимо казалось-бы признать, что слѣдуетъ сохранить за Монархомъ инціативу »касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія» и что рѣшенія относительно этой инціативы должны основываться на предложеніяхъ, подготовленныхъ сношеніями между собою русскихъ и финляндскихъ правительственныхъ органовъ съ участіемъ комитетовъ, или безъ таковаго участія.

По дѣламъ, касающимся компетенціи сейма, послѣдній даетъ не заключенія, а постановляетъ рѣшенія, которыя или утверждаются, или отвергаются цѣликомъ. Заключенія даются сеймомъ лишь въ тѣхъ случаяхъ когда его запрашиваютъ по вопросу, принадлежащему компетенціи Монарха. Совѣщаніе, говоря о заключеніяхъ Сейма, повторило ошибку пункта 5-го помянутыхъ основныхъ положеній.

XV. Обнародованіе касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія.

»Наконецъ, проектируемой коммисіи надлежитъ разсмотрѣть вопросъ о томъ, какимъ образомъ должно производиться обнародованіе касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія и въ какомъ соотношеніи они должны находиться съ мѣстными финляндскими законами.

Относительно этого вопроса надлежитъ замѣтить, что, согласно статьѣ 8 Основныхъ Положеній 3 Февраля 1899 года, Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта по касающимся Финляндіи дѣламъ должны были обнародываться, установленнымъ порядкомъ, какъ въ Имперіи, такъ и въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ. Что же касается соотношенія означенныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта съ мѣст-

ными финляндскими законами, то о немъ въ Основныхъ Положеніяхъ ничего не сказано. Съ своей стороны Особое Совѣщаніе, обращаясь сперва къ вопросу объ обнародованіи обсуждаемыхъ законовъ, находило, что, подобно ихъ утвержденію, оно должно быть единымъ на всемъ пространствѣ государства. Нарушеніе этого начала, будучи неправильнымъ юридически, можетъ вести и къ практическимъ недоразумѣніямъ. Согласно статьямъ 91 и 93 Основныхъ Государственныхъ Законовъ (изд. 1906 г.), законы обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ и до обнародованія въ дѣйствіе не приводятся, а по обнародованіи получаютъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же такового срока — со дня полученія на мѣстѣ листа сенатскаго изданія, въ коемъ законъ напечатанъ. Въ виду сего, если допустить двойное обнародованіе однихъ и тѣхъ же законовъ по Имперіи черезъ Правительствующій Сенатъ, а по Финляндіи — черезъ Императорскій Финляндскій Сенатъ, то въ нѣкоторыхъ случаяхъ будутъ возникать существенныя сомнѣнія относительно срока, съ котораго эти законы должны считаться вступившими въ обязательную силу. Нельзя не предвидѣть также и другого еще болѣе серьезнаго неудобства, которое возникло бы въ случаяхъ отказа Финляндскаго Сената отъ обнародованія законовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ общаго законодательства, ибо вслѣдствіе этого законы эти какъ не обнародованные, не подлежали бы приведенію въ дѣйствіе по Финляндіи (ср. Зак. Осн., изд. 1906 г., ст. 91). Хотя, въ отличіе отъ Правительствующаго Сената, Финляндскій Сенатъ не облеченъ правомъ повѣрки формальной правильности изданія законовъ (ср. Зак. Осн., изд. 1906 г., ст. 92; Учр. Сенат., ст. 23, по Прод. 1906 г.) и самое распоряженіе обнародованіемъ узаконеній въ Финляндіи принадлежитъ Генералъ-Губернатору (Выс. Пост. 27 Іюня (10 Іюля) 1902 г., П. С. З., № 21770, ст. 5, 7, 8), тѣмъ не менѣе подобные случаи возможны. Опытъ прошлаго указываетъ, что обнародованіе нѣкоторыхъ узаконеній вызывало упорное противодѣйствіе, если не всего Финляндскаго Сената, то многихъ его Членовъ и совершалось съ большими затрудненіями. Такъ было, напримѣръ, при обнародованіи акта 3 Февраля 1899 года; Высочайшаго Манифеста 7 Іюня 1900 года (П. С. З., № 18772) о введеніи русскаго языка въ дѣлопроизводство нѣкоторыхъ административныхъ присутственныхъ мѣстъ Великаго Княжества Финляндскаго; Устава о Воинской Повинности 29 Іюля 1901 года (П. С. З., № 20456) и. т. д. Между тѣмъ, очевидно, нельзя ставить принятіе въ Финляндіи общегосударственныхъ актовъ, утверждаемыхъ и издаваемыхъ Государемъ Императоромъ по одобреніи ихъ Государственною Думою и Государ-

ственнымъ Совѣтомъ, въ зависимость отъ согласія Финляндскаго Сената на ихъ обнародованіе. Сказанное приводитъ къ убѣжденію въ необходимости распространить въ отношеніи обнародованія общегосударственныхъ законовъ власть Правительствующаго Сената на Финляндію, съ тѣмъ, чтобы списки такихъ законодательныхъ актовъ, по распубликованіи ихъ, сообщались Сенатомъ Финляндскому Генералъ-Губернатору, а сей послѣдній распоряжался надлежащимъ припечатаніемъ ихъ и объявленіемъ во всеобщее свѣдѣніе во ввѣренномъ ему краѣ.»

Существуетъ хорошее старинное правило, требующее чтобы при изданіи новыхъ законовъ удерживались отъ такихъ измѣненій нормальнаго порядка, которыя не вызываются необходимостью. Это правило совѣщаніемъ не соблюдено въ вопросѣ объ обнародываніи общихъ законовъ, при чемъ совѣщаніе упустило изъ виду еще слѣдующее:

что ст. 91 русскихъ основныхъ законовъ, говорящая о томъ, что законы обнародываются въ Имперіи Правительствующимъ Сенатомъ не примѣнима къ Финляндіи;

что »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія», которые можетъ быть будутъ изданы, должны обнародываться финляндскимъ правительствомъ и въ томъ же порядкѣ, какимъ обнародываются законы и постановленія изданные финляндскою законодательною властью, иначе первые законы не будутъ признаны населеніемъ имѣющими дѣйствительную силу;

что общіе законы должны обнародываться въ Финляндіи на финскомъ и шведскомъ языкахъ причемъ тексты закона на этихъ языкахъ должны быть одинаково аутентическими какъ и русскій текстъ;

что русскій сенатъ не можетъ отвѣчать за вѣрность финскаго и шведскаго текстовъ закона и потому, также по этой причинѣ, на него не могутъ быть возлагаемы обязанности съ опубликованіемъ законовъ въ Финляндіи сопряженныя; и

что, на основаніи указаннаго, нельзя для обнародованія общихъ законовъ въ Финляндіи установить инаго порядка кромѣ

слѣдующаго: русскій сенатъ сообщаетъ министру-статсъ-секретарю Финляндіи санкціонированный общій законъ, послѣ чего финляндскія правительственныя власти принимаютъ необходимыя мѣры для обнародованія закона въ Великомъ Княжествѣ.

Совѣщаніе упустило затѣмъ изъ виду, что хотя обнародованіе и составляетъ необходимое условіе для вступленія закона въ силу, оно, однако, не можетъ сдѣлать законъ имѣющимъ правовую дѣйствительность, если изданіе его совершилось съ нарушеніемъ основного закона. »Распространять въ отношеніи обнародыванія общегосударственныхъ законовъ власть Правительствующаго Сената на Финляндію» дѣло совершенно безполезное и безрезультатное. *Такая* мѣра не обезпечитъ исполненіе въ Финляндіи общегосударственныхъ законовъ. Но если порядокъ изданія общихъ русско-финляндскихъ законовъ по нѣкоторымъ дѣламъ будетъ установленъ, въ соотвѣтствіи съ основными законами, не только съ согласія русскаго парламента, но также и финляндскаго сейма, то изданные на основаніи такого порядка законы, не встрѣтятъ противодѣйствія въ Финляндіи.

XVI. Соотношеніе общегосударственныхъ и мѣстныхъ финляндскихъ законовъ.

»Наконецъ, что касается соотношенія общегосударственныхъ и мѣстныхъ финляндскихъ законовъ, то вопросъ сей надлежитъ опредѣлить, конечно, въ смыслѣ господства и преимущества первыхъ, такъ какъ они исходятъ отъ Верховной (суверенной) Власти Россіи, въ собственности и державномъ обладаніи коей состоитъ Финляндія. Сообразно сему, изданные въ порядкѣ общаго законодательства законы, дѣйствіе коихъ распространяется на Финляндію, должны сами собою (ipso jure) отмѣнять всѣ несогласные съ ними мѣстные финляндскіе законы, въ томъ числѣ и, такъ называемые, мѣстные основные законы.»

Изъ числа многихъ мѣстъ журнала, обнаруживающихъ малое пониманіе права, приведенная цитата одна изъ наиболѣе яркихъ. »Верховенство» Россіи относится къ дѣламъ внѣшнимъ и къ общему руководству государственной обороной, но въ немъ никогда не заключалось и не можетъ заключаться право уничтоженія дѣйствующихъ въ Финляндіи законовъ. Когда Александръ I на правахъ завоевателя взялъ въ свои руки финляндскую государственную власть, онъ далъ финскому народу обязательное для него самаго, для его наслѣдниковъ и для русской Имперіи удостовѣреніе, смыслъ котораго заключался въ томъ, что дѣйствовавшая въ Россіи самодержавная власть не будетъ примѣняться къ финляндскому управленію и финляндскому законодательству, ибо нормы для этого управленія и законодательства уже заключались въ утвержденныхъ основныхъ законахъ. Эта правооснова отношеній Финляндіи къ Россіи была нарушена актами 1899 и 1901 года, на которыя ссылается совѣщаніе. Поэтому акты эти не могутъ выставляться въ качествѣ преюдикатовъ, оправдывающихъ подобный же образъ дѣйствій въ будущемъ; они могутъ лишь служить примѣрами того, что правомѣрной политикой должно избѣгаться. Новые русскіе основные законы измѣнили нормы имперской государственной власти, но не могли ни расширить, ни измѣнить правъ Имперіи по отношенію къ Великому Княжеству.

Въ сложныхъ государствахъ, на примѣръ которыхъ совѣщаніе ссылается, вопросы »объ отношеніи общаго законодательства къ мѣстному» рѣшаются вовсе не въ силу »верховенства» которое, якобы само опредѣляетъ свои границы и цѣли.

Статья 2-я Германской Имперской конституціи гласитъ: »въ предѣлахъ этой союзной территоріи Имперія (das Reich) осуществляетъ законодательную власть въ согласіи съ тѣмъ, что въ этой конституціи заключается, причемъ имперскіе законы имѣютъ преимущество передъ законами отдѣльныхъ государствъ (Landesgesetze).» Слѣдовательно, высшее право, или рѣшающее значеніе

имперскихъ законовъ обусловлено тѣмъ, что они издаются въ предѣлахъ той законодательной власти, которая делегирована отдѣльными государствами, входящими въ союзъ, общимъ имперскимъ органамъ. Какъ поступаютъ, когда хотятъ расширить область этой законодательной власти объ этомъ я уже говорилъ раньше. Въ другихъ союзныхъ государствахъ порядокъ въ общихъ чертахъ тотъ-же. Совершенно естественно, что законы, изданные по нѣкоторымъ вопросамъ согласно союзной конституціи, заступаютъ мѣсто законовъ по тѣмъ же вопросамъ, раньше изданныхъ въ отдѣльныхъ государствахъ. Послѣднія дали на это свое согласіе вступленіемъ въ союзъ. И каждое, самое маленькое, государство, входящее въ союзъ, имѣетъ увѣренность въ томъ, что его конституція, его основные законы, безусловно соблюдаются центральною союзною властью.

Совѣщаніе смотритъ на т. н. общегосударственные законы совершенно иначе. Оно хочетъ, чтобы русская законодательная власть, безъ какого либо дѣйствительнаго ограниченія предметовъ и безъ согласія Финляндіи, издавала законы для Финляндіи, причемъ эти законы могутъ даже ipso jure отмѣнять финляндскіе основные законы! Предоставленіемъ финляндскимъ депутатамъ нѣсколькихъ мѣстъ въ русскихъ палатахъ воображаютъ и хотятъ въ этомъ увѣрить другихъ, что рѣшили вопросъ на основаніи тѣхъ же правовыхъ принциповъ, какіе примѣняются въ иностранныхъ государствахъ, на примѣръ которыхъ ссылаются. Черное не такъ, однако, легко сдѣлать бѣлымъ.

Заявленіе особаго мнѣнія.

»Въ заключеніе присутствовавшій въ-Особомъ Совѣщаніи Финляндскій генералъ-губернаторъ Генералъ отъ Кавалеріи Бекманъ заявилъ что, соглашаясь съ необходимостью рѣшенія вопроса о порядкѣ общегосударственнаго законодательства и признавая цѣлесообразнымъ учрежденіе спеціальной русско-финской комиссіи для выработки соотвѣтствующихъ законопроектовъ, онъ однако же не можетъ вполнѣ присоединиться

ни къ взглядамъ Особаго Совѣщанія ни къ его проектамъ, но въ обоихъ этихъ случаяхъ остается при особомъ мнѣніи при семъ прилагаемомъ.»

Заключительныя слова совѣщанія.

»Заканчивая обсужденіе настоящаго дѣла, Особое Совѣщаніе считаетъ необходимымъ отмѣтить, что всякое государство, чтобы жить, крѣпнуть и развиваться, должно объединять свои составныя части общностью правъ, обязанностей и учрежденій. Только этимъ путемъ прививается населенію различныхъ, прежде обособленныхъ, а послѣ сплоченныхъ въ одно цѣлое, областей сознаніе его единства и общности его интересовъ. Только на этой почвѣ создается политически единое государство, отдѣльные члены котораго, хотя бы разнаго племени и разной вѣры, признаютъ себя гражданами одного общаго отечества. Таковъ общій міровой законъ, которому слѣдовали всѣ правительства и всѣ народы. Не можетъ уклониться отъ него и Россія въ своихъ отношеніяхъ къ Финляндіи.»

»Общій міровой законъ», на который ссылается совѣщаніе, ни малѣйшимъ образомъ не оправдываетъ задуманнаго покушенія на конституцію Финляндіи и ея государственное положеніе въ составѣ Россійской державы.

Въ русскомъ языкѣ тѣмъ же словомъ »государство» обозначается какъ единое государственное цѣлое, такъ и сложное государство, состоящее изъ нѣсколькихъ государствъ, каковое мы при помощи нѣмецкаго »Reich» обозначаемъ словомъ »rike». Этимъ недостаткомъ русской терминологіи не слѣдуетъ злоупотреблять для невѣрнаго освѣщенія истинныхъ правовыхъ отношеній. Съ финляндской стороны не оспаривается, что Финляндія составляетъ часть »Россійскаго государства», если подъ этимъ подразумѣвается то, что обозначаютъ терминомъ »Россійская держава», понимаемымъ въ смыслѣ политическаго правоваго субъекта по отношенію къ иностраннымъ державамъ. Но мы оспариваемъ, что Финляндія есть составная часть русскаго государственнаго единства — Имперіи Россійской. Опираясь на правовые

документы, заложившіе основаніе нераздѣльнаго соединенія Финляндіи съ Россіею, на безчисленное множество изданныхъ въ теченіе столѣтія актовъ, какъ русскихъ, такъ и финляндскихъ, на конкретныя явленія русской и финляндской государственной жизни, имѣвшія мѣсто въ теченіе всего соединенія, мы настаиваемъ на томъ что Великому Княжеству Финляндскому принадлежитъ автономная государственность рядомъ съ суверенной Имперіею Россійской. Признавая безусловно зависимость Финляндіи отъ Россіи въ обширной области международной политики и общаго руководства государственной обороною, мы столь же безусловно оспариваемъ право Имперской законодательной власти издавать законы, которые на пространствѣ финляндской территоріи должны служить руководствомъ для финляндскихъ властей и жителей Финляндіи [1]).

Документальныя доказательства финляндской государственной автономіи, правъ финскаго народа на ненарушимое пользованіе своею конституціею и, слѣдовательно, на право жить подъ сѣнью своихъ собственныхъ законовъ, изложены во множествѣ оффиціальныхъ дѣлъ и научныхъ сочиненій. Доказательствъ этихъ не могутъ поколебать тенденціозныя фразы начала того журнала, который я разбираю. Впрочемъ, совѣщаніе, помимо своей воли, само явило косвенное доказательство противъ существованія у Россіи права издавать законы для Финляндіи.

Въ этомъ отношеніи совѣщаніе имѣетъ предшественника въ актѣ $^{3}/_{15}$ Февраля 1899 г. Имперія имѣла тогда свой, установленный дѣйствовавшими въ то время основными законами, порядокъ изданія законовъ. *Если бы* этотъ порядокъ русскаго законодательства заключалъ въ себѣ право издавать также законы для Финляндіи, то не было бы никакой надобности создавать спеціально для этого особый новый порядокъ, какъ это было

---

[1]) О томъ что постановленія русскихъ основныхъ законовъ о престолонаслѣдіи и династіи дѣйствуютъ также въ Финляндіи было сказано уже выше съ указаніемъ юридическихъ основаній этого.

сдѣлано актомъ 1899 года. Этотъ актъ былъ измѣненіемъ дѣйствующаго права въ вопросѣ о порядкѣ изданія законовъ, имѣющихъ примѣненіе и въ Россіи и въ Финляндіи, или только въ Финляндіи, если законы, по содержанію своему затрагивали интересы Имперіи. Попытка потерпѣла неудачу, такъ какъ она противорѣчила общепризнанному правовому правилу, по которому дѣйствующій законодательный порядокъ можетъ быть измѣняемъ только путемъ этимъ порядкомъ опредѣленнымъ. Постановленіе акта 1899 года о томъ, что надлежащіе министры Имперіи и министръ статсъ-секретарь по дѣламъ Финляндіи послѣ предварительнаго сношенія между собою должны испрашивать высочайшее указаніе относительо направленія даннаго законодательнаго вопроса въ порядкѣ новыхъ основныхъ положеній, а также постановленіе объ участіи представителей финляндскаго правительства въ обсужденіи такихъ законодательныхъ вопросовъ русскимъ государственнымъ совѣтомъ, заключаютъ въ себѣ ясное, хотя можетъ быть и не преднамѣренное, признаніе государственнаго положенія Финляндіи рядомъ съ Имперіею; ибо о такихъ постановленіяхъ не могло быть и рѣчи по отношенію къ провинціямъ Имперіи. Призваніе членовъ финляндскаго правительства къ участію въ новой законодательной дѣятельности не могло, конечно, ни затемнить ни изгладить противозаконности происхожденія и цѣлей акта.

Тѣ, которые возбуждаютъ этотъ вопросъ снова черезъ десять лѣтъ, закрывая глаза на уроки этого десятилѣтняго промежутка времени, обречены снова вертѣться все въ томъ же circulus vitiosus. »Огромный пробѣлъ долженъ быть пополненъ», долженъ быть созданъ порядокъ изданія »касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія». Въ этомъ заключается открытое признаніе того, что Россія еще не имѣетъ, а слѣдовательно никогда не имѣла права издавать односторонне такіе законы. Здѣсь лежитъ также признаніе, что Финляндія имѣетъ право издавать законы дѣйствующіе на пространствѣ ея территоріи. Не

можетъ быть изъ этого другого логическаго вывода кромѣ того, что Россія также безъ содѣйствія и согласія Финляндіи не можетъ заполнить этотъ мнимый огромный пробѣлъ изданіемъ основнаго закона, опредѣляющаго порядокъ изданія общихъ русско-финляндскихъ законовъ. Но такой выводъ, единственно законный и логически возможный, по мнѣнію совѣщанія (стр. 47) »недопустимъ»!

Нельзя отдѣлаться отъ впечатлѣнія, что совѣщаніе кончаетъ ссылкой на »общій міровой законъ», ведущій къ созданію »политически единаго государства», лишь для того чтобы скрыть слабость своей предыдущей аргументаціи. Развѣ, не странно, въ самомъ дѣлѣ, что этотъ міровой законъ, которому, по мнѣнію совѣщанія, »слѣдовали всѣ правительства и всѣ народы» такъ долго оставался неизвѣстнымъ въ Россіи, что тамъ только въ послѣднее время пришли къ мысли, что »не можетъ уклониться отъ него и Россія въ своихъ отношеніяхъ къ Финляндіи».

Преобразованіе прежняго слабо соединеннаго германскаго союза въ федеративное государство произошло вслѣдствіе того, что нѣмецкій народъ былъ объятъ общегерманскимъ національнымъ чувствомъ, несмотря на то что онъ и былъ раздѣленъ на множество отдѣльныхъ государствъ. Однако, объединеніе произошло не въ формѣ единаго государства; въ Германіи поняли, что принципъ ассоціаціи даетъ больше силы цѣлому, чѣмъ искусственное соединеніе въ государственное единство, съ обыкновенными послѣдствіями этого: централизаціей правовой и культурной жизни. — Національное объединеніе итальянскаго народа, подъ руководствомъ Пьемонта-Сардиніи завершилось образованіемъ единаго государства. Здѣсь не существовало, какъ въ Германіи, историческихъ условій для примѣненія федеративной идеи; двигательной пружиной движенія были: національное чувство и потребность конституціоннаго строя. — Реакціонное правительство Австріи пыталось не разъ въ серединѣ 19-го столѣтія германизировать Венгрію и слить ее съ Австріею въ государствен-

ное единство. Сольферино и Садова показали, что эта политика не усилила Австро-Венгерскую Монархію. Въ 1867 году дуализмъ этой монархіи, основанный на историческихъ документахъ, былъ вполнѣ возстановленъ и получилъ въ нѣкоторыхъ важныхъ частяхъ дальнѣйшее развитіе. — Постепенное при содѣйствіи Россіи освобожденіе изъ подъ турецкой власти Греціи, Румыніи, Сербіи и Болгаріи и образованіе ими самостоятельныхъ государствъ произошло не потому, что турецкая власть пренебрегала, во вредъ государственному единству, своими суверенными правами. Это произошло потому что она этими правами злоупотребляла и потому что національная идея, какъ факторъ государственныхъ соединеній, въ 19-омъ столѣтіи получила должное признаніе. — Новая конституція швейцарскаго союза 1874 г. увеличила компетенцію союзной власти, но въ конституціи этой сказано, однако, что кантоны остаются суверенными. Политика Великобританіи по отношенію къ ея колоніальнымъ странамъ: Канадѣ, Австраліи, Южной Африкѣ не шла въ направленіи указаннаго совѣщаніемъ мироваго закона.

Эти разнообразные историческіе факты не могутъ еще, непосредственно, служить руководствомъ для сужденій объ отношеніяхъ Финляндіи къ Россіи, но они показываютъ, что существованіе міроваго закона, требующаго нивеллировки правовыхъ и національныхъ различій во имя государственнаго единства, по меньшей мѣрѣ подлежитъ сомнѣнію.

Развѣ для поддержанія внѣшняго значенія Россіи нужно укрѣпить путемъ законодательныхъ мѣръ политическое единство, которое въ международномъ отношеніи обнимаетъ также Финляндію, и каковы дѣла, нуждающіяся въ подобномъ законодательствѣ? Развѣ преобразовательная работа, которая должна увеличить внутреннія силы Имперіи, не можетъ быть успѣшно выполнена безъ того, чтобы русская закононательная власть не распространила свои мѣропріятія на Финляндію, и каковы будутъ объекты этихъ мѣропріятій? Эти вопросы требуютъ обстоятель-

наго разсмотрѣнія. Они не рѣшаются общими фразами, которыми совѣщаніе, безъ провѣрки ихъ правильности и примѣнимости къ Россіи и Финляндіи, заключаетъ журналъ.

Именно то, что совѣщанію и совѣту министровъ слѣдовало выяснить себѣ и другимъ прежде чѣмъ принимать мѣры для составленія проекта общегосударственнаго законодательства, именно это осталось столь-же неопредѣленнымъ, столь же темнымъ, какъ и вся предшествующая русская политика въ этомъ дѣлѣ. Русско-финляндской комиссіи въ высшей степени не свойственно разъясненія вопроса о томъ дѣйствительно-ли русская политика нуждается въ такомъ законодательствѣ; между тѣмъ эта обязанность возложена на нее отд. II п. I-мъ приложенной ниже программы совѣщанія.

Финляндія никогда не обнаруживала и впредь навѣрно не будетъ обнаруживать непримиримаго отношенія къ справедливымъ требованіямъ съ русской стороны. Законопроекты, основанные на объективныхъ, убѣдительныхъ доказательствахъ о необходимости закона относительно дѣйствительно общихъ дѣлъ, навѣрно не будутъ отклонены финляндскимъ сеймомъ, особенно если за нихъ выскажется народное представительство Имперіи. Но политика, выступающая съ неясными и безсодержательными требованіями подчиненія русской законодательной власти, какую-бы область послѣдняя не захотѣла аннектировать — такую политику мы считаемъ неправомѣрной и непріемлемой.

Существуетъ міровой законъ, совершенно иного и болѣе глубокаго содержанія чѣмъ тотъ, на который ссылается совѣщаніе. Онъ гласитъ: важнѣйшая задача государства заключается въ осуществленіи идеи права, въ утвержденіи господства права.

Государство становится тогда правовымъ, когда установленные законами нормы соблюдаются не только подданными, но уважаются также государственною властью. Въ самодержавно управляемомъ государствѣ не имѣется для этого гарантій. Но конституціонная государственная организація создала гарантіи для

того, чтобы публичная власть и всѣ должностныя лица во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ руководствовались закономъ, а не произволомъ. И природа законовъ, какъ принудительныхъ нормъ, соединяется съ задачею защиты свободы, когда народъ принуждается къ повиновенію лишь тѣмъ законамъ, которые одобрены избраннымъ народомъ представительствомъ. Въ странѣ, гдѣ произволъ, такимъ образомъ, изгнанъ и гдѣ царствуетъ власть законовъ, тамъ общественная жизнь осѣняется *правовымъ порядкомъ*.

Когда въ серединѣ 14-го столѣтія финляндскій народъ былъ уравненъ въ политическомъ отношеніи съ населеніемъ Швеціи, въ этой послѣдней странѣ уже получили признаніе, хотя и въ простыхъ формахъ, тѣ основныя положенія, которыя теперь именуются конституціею. Законъ долженъ быть выраженіемъ народнаго образа мыслей, король блюдетъ силу законовъ для того чтобы члены общества могли пользоваться своими законными правами и свободой и король самъ подчиняется законамъ. Эти принципы сохранили свою жизненную силу въ теченіе вѣковъ. Власть короля бывала иногда больше, иногда меньше ограничена, привилегіи сословій создали уклоненія отъ первоначальнаго правоваго равенства, но въ общемъ развитіе шведско-финляндскаго права представляло картину равномѣрной и постоянной эволюціи на историческомъ фундаментѣ. Не безъ основаній Форма правленія 1772 года могла ссылаться на королевскій законъ (konungabalken) въ Уложеніи (Landslag) 1442 г. какъ на примѣнимый еще источникъ права по вопросу объ общихъ нормахъ выполненія монархической власти.

Послѣ отдѣленія отъ Швеціи Финляндія сохранила свой древній, основными законами обезпеченный, правовой строй. Наступилъ продолжительный застой въ законодательныхъ дѣлахъ, требовавшихъ содѣйствія сейма. Николай I не чувствовалъ склонности созвать финляндское народное представительство вслѣдствіе общаго направленія своей политики. Но онъ уважалъ дѣйствующіе законы; правовой строй не нарушался силой, или про-

изволомъ. Принадлежащая Монарху задача охраненія правоваго строя, или другими словами — наблюденія за точнымъ исполненіемъ законовъ выполнялась легко. Ибо повиновеніе законамъ финскаго народа основывается не на *страхѣ* передъ закономъ и начальствомъ, а на *уваженіи* къ закону и властямъ, вѣрно слѣдующимъ закону. Поддержка, которую общество оказывало правовому строю, усилалась конечно когда въ 60-хъ годахъ развитіе законовъ снова начало совершаться, согласно требованію времени, при участіи народнаго представительства. Когда, такимъ образомъ, началось полное примѣненіе конституціи, финскій народъ получилъ возможность предаться съ успѣхомъ той культурной работѣ, которая въ его скромномъ положеніи составляетъ его историческую и національную задачу.

Когда враждебные свободѣ русскіе политики выставили ученье о томъ, что общегосударственные интересы требуютъ ограниченія правъ Финляндіи, то они не могли, въ подтвержденіе своего ученья, указать ни одного изъ опыта взятаго факта, убѣждающаго въ томъ, что автономное положеніе Финляндіи причинило Россіи какія либо затрудненія или препятсквовало ей въ какихъ нибудь внѣшнихъ или внутреннихъ дѣлахъ. Столь же мало удалось доказать, что ненарушимое удостовѣренье Александръ I-го, которымъ онъ обязался за себя и своихъ наслѣдниковъ соблюдать въ полной силѣ основные законы Финляндіи, *не* составляетъ, будто-бы, для русской власти правоваго препятствія принимать мѣры, противорѣчащія этимъ основнымъ законамъ.

Несмотря на это сказанное ученье распространилось и было приведено въ дѣйствіе. Въ теченіе промежутка времени между 1899 и 1904 г.г. финляндская конституція подверглась одному нарушенію за другимъ путемъ постановленій, измѣнявшихъ безъ согласія Сейма основные и другіе законы. Всѣ эти постановленія не имѣли правовой силы. Никто не былъ обязанъ повиноваться имъ. Напротивъ того, моральный долгъ обязывалъ гражданъ и чиновниковъ оставаться вѣрными истиннымъ зако-

намъ страны и отказываться исполнять противорѣчащіе основнымъ законамъ постановленія. Правительственная власть, сосредоточенная въ Бобриковѣ, взялась тогда за принудительныя мѣры по рецептамъ полицейской тиранніи.

Если въ программу »общегосударсткенныхъ интересовъ» входитъ нарушеніе финляндскаго правоваго строя и причиненіе финскому народу страданій и обидъ, то надо отдать справедливость, что программа эта исполнялась въ теченіе указаннаго періода съ отмѣнною энергіею. Но если выполненіемъ программы имѣлось также въ виду принести Имперіи пользу и славу, то надо замѣтить, что Бобриковскій режимъ *въ этомъ* отношеніи достигъ вполнѣ отрицательныхъ результатовъ.

Манифестъ 4 Ноября 1905 года далъ возможность возстановить законный порядокъ въ Великомъ Княжествѣ. Но теперь русская бюрократія хочетъ снова, во имя »общегосударственныхъ интересовъ» повести русскую государственную власть по пути правонарушеній. Большой шагъ въ этомъ направленіи уже сдѣлали правила 2 Іюня (20 Мая) 1908 года и методическій произволъ ихъ примѣненія. Послѣ этого начали готовиться къ рѣшительному удару. Заключенія журнала, подвергнутаго мною разбору, въ правовомъ и политическомъ отношеніи весьма близко подходятъ къ политикѣ Плеве-Бобрикова. Такъ называемая государственная мудрость и до и послѣ Макіавелли нерѣдко устраняла принципы права, но всегда стремилась дѣйствовать въ согласіи съ правилами практики. Одно изъ этихъ практическихъ правилъ состоитъ въ томъ, что не надо возобновлять попытки, давшей плохіе результаты. Второе правило гласитъ о необходимости воздерживаться отъ намѣреній, провести которыя, по всѣмъ вѣроятіямъ, не представляется возможнымъ. Большинство совѣщанія съ этими правилами не считалось и не обратило должнаго вниманія на серьезныя предостерегающія слова финляндскаго генералъ-губернатора.

Понятно, что бюрократы, руководившіе русской политикою въ 90-хъ годахъ, для которыхъ чужды были конституціонные принципы, относились отрицательно къ финляндскому праву. Но въ современной Россіи, самая важная и самая большая задача которой заключается въ томъ, чтобы полностью осуществить конституціонную систему, заключающуюся въ основныхъ законахъ 1906 года, и сдѣлать уваженіе къ закону живой силой въ политической и общественной жизни великой страны, — въ *этой* Россіи отвѣтственные государственные люди должны считать абсолютно невозможнымъ воскрешать призраки минувшихъ временъ, совѣтуя Монарху и народнымъ представителямъ принимать противозаконныя мѣры по отношенію къ Финляндіи.

Составленный совѣщаніемъ проектъ программы русско-финляндской комиссіи.

На основаніи вышеизложеннаго, Особое Совѣщаніе полагаетъ:

I. Для выработки проекта правилъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія образовать, соединенную изъ русскихъ и финляндскихъ Членовъ, коммисію на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Коммисія составляется изъ Предсѣдателя и десяти Членовъ, назначаемыхъ Высочайшею Властью: Предсѣдатель и пять Членовъ — по представленію Предсѣдателя Совѣта Министровъ и пять Членовъ — по представленію Императорскаго Финляндскаго Сената.

2) Пренія въ коммисіи и ея дѣлопроизводство ведутся на русскомъ языкѣ.

3) Заключенія коммисіи постановляются по большинству голосовъ.

4) Имѣющій быть выработаннымъ коммисіею проектъ подлежитъ внесенію ея Предсѣдателемъ въ Совѣтъ Министровъ.

II. Въ руководство означенной въ отдѣлѣ I коммисіи преподать слѣдующую программу подлежащихъ ея обсужденію вопросовъ:

1) Какія именно категоріи законовъ слѣдуетъ разумѣть подъ терминомъ »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія» и какимъ образомъ опредѣляются эти законы?

2) На какихъ главныхъ основаніяхъ долженъ быть построенъ законопроектъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія:

А. на предоставленіи ли населенію Финляндіи права участвовать черезъ своихъ выборныхъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ (Зак. Осн., изд. 1906 г., ст. 100 и 101), или

Б. на введеніи въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, при разсмотрѣніи въ нихъ дѣлъ, касающихся Финляндіи, членовъ Финляндскаго Сената или Сейма (схема акта 3/15 Февраля 1899 г.), или наконецъ,

В. на какихъ либо иныхъ, соотвѣтствующихъ законамъ Имперіи, основаніяхъ?

3) Въ случаѣ принятіи схемы А:

а) Какія измѣненія потребуются въ дѣйствующихъ законахъ о выборахъ въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу, въ виду мѣстныхъ особенностей Финляндіи?

б) Должны ли представители населенія Финляндіи въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ участвовать въ разсмотрѣніи всѣхъ производящихся въ нихъ дѣлъ, или только дѣлъ, касающихся Финляндіи?

в) Должно ли участіе финляндскихъ представителей почитаться непремѣннымъ условіемъ для законности постановленій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы по дѣламъ, касающимся Финляндіи, или же, въ случаѣ отсутствія этихъ лицъ, означенныя дѣла могутъ рѣшаться Совѣтомъ и Думою безъ ихъ участія?

4) Въ случаѣ принятія схемы Б:

а) Какихъ лицъ ввести въ составъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы: членовъ ли Финляндскаго Сената или Финляндскаго Сейма, въ какомъ числѣ, въ какомъ порядкѣ, на какой срокъ и какимъ условіямъ эти лица должны удовлетворять?

б) Какими правами должны пользоваться члены Финляндскаго Сената или Сейма въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ по разсматриваемымъ при участіи этихъ лицъ дѣламъ?

в) Должно ли участіе финляндскихъ представителей почитаться непремѣннымъ условіемъ для законности постановленій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы по дѣламъ, касающимся Финляндіи, или же, въ случаѣ отсутствія этихъ лицъ, означенныя дѣла могутъ рѣшаться Совѣтомъ и Думою безъ ихъ участія?

5) Какія учрежденія и какимъ порядкомъ имѣютъ разрабатывать и вносить въ Государственную Думу или Государственный Совѣтъ (Зак. Осн., изд. 1906 г., ст. 7, 86 и 110) касающіеся Финляндіи законопроекты общегосударственнаго значенія?

6) Какимъ образомъ будетъ производиться обнародованіе касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія и въ какомъ соотношеніи они должны находиться съ мѣстными финляндскими законами?

Приложеніе.

Особое мнѣніе Финляндскаго Генералъ-Губернатора, Генерала-отъ-Кавалеріи Бекмана.

Порядокъ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія былъ установленъ впервые Высочайшимъ Манифестомъ отъ 3/15 Февраля 1899 года и приложенными къ нему Основными Положеніями о составленіи, разсмотрѣніи и обнародованіи законовъ, издаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго. Въ означенномъ Манифестѣ было указано, что, независимо отъ предметовъ мѣстнаго законодательства Финляндіи, вытекающихъ изъ особенностей общественнаго ея строя, въ порядкѣ государственнаго управленія возникаютъ по сему краю и другіе законодательные вопросы, кои по тѣсной связи ихъ съ общегосударственными потребностями не могутъ подлежать *исключительному* дѣйствію учрежденій Великаго Княжества. Въ этихъ видахъ, какъ указывается далѣе въ Манифестѣ, признано было полезнымъ, въ дополненіе дѣйствующихъ постановленій и въ руководство подлежащимъ учрежденіямъ Имперіи и Великаго Княжества, установить твердый и незыблемый порядокъ ихъ дѣятельности по начертанію и изданію законовъ общегосударственныхъ. Какъ изъ этихъ указаній Манифеста, такъ и изъ Основныхъ Положеній явствуетъ, что въ то время признавалось безспорно необходимымъ участіе, наравнѣ съ учрежденіями Имперіи, и учрежденій Великаго Княжества въ начертаніи и изданіи общегосударственныхъ законовъ.

Дѣйствіе »Основныхъ Положеній» 3/15 Февраля 1899 года было пріостановлено Высочайшимъ Манифестомъ 22 Октября (4 Ноября) 1905 года, »пока», какъ сказано въ этомъ Манифестѣ, »затронутые въ нихъ вопросы не будутъ урегулированы законодательнымъ актомъ». Но для меня несомнѣнно, что выраженное въ Манифестѣ 3/15 Февраля 1899 года принципіальное указаніе Его Императорскаго Величества на необходимость привлеченія и финляндскихъ учрежденій къ составленію и изданію общегосударственныхъ законовъ сохранило и понынѣ свою полную силу и значеніе.

Между тѣмъ нынѣ высказывается мнѣніе, что статья 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ (Свод. Зак. т. I, ч. I, изд. 1906 г.) устанавливаетъ порядокъ изданія всѣхъ законовъ Россійскаго Государства, а стало быть и тѣхъ, дѣйствіе коихъ распространяется на все Государство со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго. Но съ такимъ взглядомъ я совершенно не могу согласиться. Статья 86 входитъ въ главу девятую раздѣла перваго Основныхъ Государственныхъ Законовъ, и ею опредѣляется, что никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Означенная глава девятая озаглавлена: »О законахъ» и соотвѣтствуетъ главѣ VIII раздѣла I Основныхъ Государственныхъ Законовъ изданія 1892 года, имѣвшей тотъ же заголовокъ.

Соотвѣтственно статьѣ 86 изданія 1906 года въ изданіи 1892 года существовала статья 50, которою опредѣлялось, что »всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти». Далѣе, глава VIII въ изданіи 1892 года, какъ и глава девятая въ изданіи 1906 года, начиналась статьею (въ прежнемъ изданіи 47, нынѣ 48-ой), въ коей излагается, что Россійская Имперія управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ. Изъ изложеннаго вполнѣ явствуетъ, что коль скоро въ 1899 году признано было необходимымъ выработать для начертанія и изданія законовъ общегосударственныхъ особый порядокъ, то и въ настоящее время статья 86, опредѣляющая порядокъ изданія законовъ для Россійской Имперіи, не можетъ имѣть примѣненія при изданіи законовъ общегосударственныхъ, дѣйствіе коихъ распространяется и на Великое Княжество Финляндское. Этотъ мой взглядъ вполнѣ раздѣляли и поддерживали въ Особомъ Совѣщаніи Министръ Финансовъ, Статсъ-Секретарь Коковцовъ, Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ Крыжановскій, а также Докторъ финансоваго права, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Берендтсъ, который свой взглядъ по сему предмету изложилъ подробно въ особой запискѣ, разосланной всѣмъ Членамъ Особаго Совѣщанія передъ засѣданіемъ 29 Декабря 1908 года, о каковой запискѣ и объ изложенныхъ въ ней взглядахъ и соображеніяхъ вовсе не упоминается въ журналѣ № 14 Особаго Совѣщанія.

Члены Особаго Совѣщанія, полагающіе, вопреки вышеизложенному, что порядокъ изданія законовъ, дѣйствіе коихъ распространяется на все Россійское Государство со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, опредѣляется статьями 7

и 86 дѣйствующихъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ, въ подтвержденіе правильности своего взгляда ссылаются, между прочимъ, на послѣдовавшее, по ихъ мнѣнію, 19 Августа 1907 года категорическое въ этомъ смыслѣ Высочайшее повелѣніе. Но эту ссылку я нахожу совершенно ошибочною. Въ особомъ журналѣ Совѣта Министровъ отъ 20 Іюля 1907 года, касавшемся проекта новаго постановленія о порядкѣ пріобрѣтенія правъ финляндскаго гражданства уроженцами Имперіи, дѣйствительно излагалось мнѣніе Совѣта Министровъ относительно примѣнимости законодательнаго порядка, установленнаго статьями 7 и 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, къ изданію законовъ, дѣйствіе коихъ распространяется на все Государство со включеніемъ Финляндіи. На журналѣ этомъ Его Императорскому Величеству благоугодно было начертать »Согласенъ». На этомъ основаніи, по моему мнѣнію, нельзя утверждать, что по изложенному вопросу послѣдовало категорическое Высочайшее повелѣніе. Если бы это было такъ, то вопросъ этотъ, какъ рѣшенный, не подлежалъ бы болѣе и обсужденію. Не могу при этомъ не указать и на то, что и большинство Особаго Совѣщанія, какъ изложено въ журналѣ, не нашло возможнымъ высказать какое либо опредѣленное по сему вопросу заключеніе, полагая, что въ свое время онъ получитъ надлежащее разрѣшеніе по указанію Его Императорскаго Величества.

Отказавшись, такимъ образомъ, высказать опредѣленное заключеніе по вопросу о порядкѣ изданія того законодательнаго акта, которымъ будетъ установленъ порядокъ изданія того законодательнаго акта, которымъ будетъ установленъ порядокъ изданія общегосударственныхъ законовъ, дѣйствіе коихъ будетъ распространяться и на Финляндію, большинство Особаго Совѣщанія устанавливаетъ, какъ безспорное положеніе, что названная законодательная мѣра должна состояться въ качествѣ мѣры Имперскаго законодательства, въ виду чего никакого рѣшающаго голоса въ этомъ вопросѣ финляндскому народному представительству не можетъ быть предоставлено, и самая мысль о семъ, по справедливому, по мнѣнію большинства Членовъ Совѣщанія, заявленію Предсѣдателя такового, совершенно недопустима для русскаго правительства, по явному противорѣчію ея съ правовымъ положеніемъ Финляндіи въ составѣ Россійскаго Государства.

По этому вопросу я считаю долгомъ высказать слѣдующія соображенія. Коль скоро мы признаемъ безспорнымъ, что, въ виду пріостановленія дѣйствія Высочайшаго Манифеста и Основныхъ Положеній 3/15 Февраля 1899 года и въ виду того, что законодательный актъ, о которомъ упоминается въ Высочайшемъ Манифестѣ 22 Октября 1905 года, еще не из-

данъ, нѣтъ закона, опредѣляющаго порядокъ изданія законовъ, дѣйствіе коихъ распространялось бы на все государство со включеніемъ Финляндіи, то самымъ существеннымъ является изданіе закона, опредѣляющаго этотъ порядокъ. Я согласенъ, что финляндскому народному представительству не можетъ быть предоставлено въ этомъ вопросѣ рѣшающаго значенія, такъ какъ иначе отъ рѣшенія Сейма зависѣла бы судьба законопроекта, имѣющаго общегосударственное значеніе. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы финляндскія учрежденія были совершенно устранены отъ всякаго участія въ установленіи названнаго порядка. Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Берендтсъ въ запискѣ, поданной по сему предмету въ Особое Совѣщаніе, высказывается за передачу вопросъ объ изданіи названнаго законодательнаго акта на рѣшеніе Сейма. Я, какъ это правильно изложено въ проектѣ журнала Особаго Совѣщанія, присоединился къ мнѣнію тѣхъ Членовъ, которые высказались за изданіе этого акта Единоличною Державною Властью Государя Императора. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, я не могу отрицать значенія тѣхъ соображеній, которыя приведены Докторомъ финансоваго права Берендтсомъ въ подтвержденіе высказаннаго имъ взгляда, и потому мнѣ кажется, что, передавая на разсмотрѣніе смѣшанной коммисіи вопросъ объ изданіи закона, опредѣляющаго порядокъ общегосударственнаго законодательства, не слѣдуетъ ставить впередъ этой коммисіи никакихъ ограниченій относительно формы участія учрежденій Имперіи и Финляндіи въ изданіи какъ основного учредительнаго акта, такъ и въ изданіи отдѣльныхъ общегосударственныхъ законовъ.

При разрѣшеніи этихъ вопросовъ нельзя не имѣть въ виду того сопротивленія, которое будетъ оказано населеніемъ Финляндіи при проведеніи въ жизнь законовъ общегосударственнаго значенія въ томъ случаѣ, если въ порядкѣ ихъ изданія большинство населенія Финляндіи усмотритъ нарушеніе правъ, дарованныхъ этому краю при его присоединеніи къ Россіи и подтвержденныхъ многократно позднѣе. Особое Совѣщаніе остановилось почему то особенно подробно на вопросѣ объ обнародованіи общегосударственныхъ законовъ, не коснувшись вовсе вопроса о мѣрахъ къ проведенію законовъ въ жизнь. Между тѣмъ, послѣдній вопросъ является болѣе серьезнымъ. Если общественное мнѣніе большинства населенія края признаетъ новый порядокъ нарушающимъ права Финляндіи, то возникнетъ тяжелый конфликтъ, разрѣшить который будетъ труднѣе, чѣмъ побороть затрудненія промульгаціи законовъ. Устанавливая необходимость распространенія законодательной Имперской власти на Финляндію, большинство Особаго Совѣщанія ничего не говоритъ о двухъ другихъ функ-

ціяхъ государственной власти, а именно о власти судебной и административной. Повидимому, предполагается эти двѣ послѣднія функціи государственной власти оставить за финляндскими учрежденіями. Но опытъ показалъ, что проведеніе въ жизнь законовъ, за которыми большинство населенія края не признаетъ силы обязательнаго закона, вызываетъ противодѣйствіе мѣстныхъ судовъ и администраціи, послѣдствіемъ чего является необходимость принятія исключительныхъ мѣръ, нарушающихъ дѣйствующія въ краѣ основныя положенія о несмѣняемости, иначе какъ по суду и за преступленія, судей и многихъ чиновъ администраціи и общественнаго управленія.

Для избѣжанія всѣхъ этихъ нежелательныхъ послѣдствій было бы крайне важно, если бы смѣшанной коммисіи удалось выработать такую форму изданія общегосударственныхъ законовъ, при которой проведеніе ихъ въ жизнь встрѣтило бы содѣйствіе мѣстной администраціи и судебной власти, а для этого коммисіи не слѣдовало бы ставить слишкомъ тѣсныхъ рамокъ.

Что касается состава коммисіи и языка ея дѣлопроизводства, то я ничего не могу возразить противъ предположеній, изложенныхъ въ проектѣ журнала, но нахожу необходимымъ дополнить ихъ лишь указаніемъ, что для облегченія финляндскихъ членовъ, не владѣющихъ въ достаточной мѣрѣ русскимъ языкомъ, въ засѣданія коммисіи могутъ быть приглашаемы переводчики, хорошо знающіе какъ русскій, такъ и финскій или шведскій языки.

До установленія порядка изданія общегосударственныхъ законовъ, дѣйствіе коихъ должно распространиться на Финляндію, по моему мнѣнію, излишне останавливаться на вопросахъ о порядкѣ избранія представителей Финляндіи въ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ и о числѣ этихъ представителей. Вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшенъ коммисіею въ зависимости отъ рѣшенія основного вопроса.

Особое Совѣщаніе остановилось затѣмъ на вопросѣ о томъ, какія учрежденія и какимъ порядкомъ будутъ разрабатывать и вносить въ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ касающіеся Финляндіи законопроекты общегосударственнаго значенія, и полагаетъ, что правильный отвѣтъ на этотъ вопросъ вытекаетъ изъ статей 29 и 56 Учрежденія Государственнаго Совѣта (изд. 1906 г.) и статей 34 и 57 Учрежденія Государственной Думы (изд. 1906 г.). Соотвѣтственно этимъ статьямъ, по мнѣнію Особаго Совѣщанія, законопроекты, касающіеся Финляндіи, должны быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе или Министрами или Главноуправляющими отдѣльными частями, или коммисіями, образуемыми изъ членовъ Государственнаго Совѣта или Государ-

ственной Думы, финляндскія же установленія и власти не могутъ участвовать въ осуществленіи этой функціи.

Противъ этого предположенія нельзя бы сдѣлать какихъ либо существенныхъ возраженій, кромѣ развѣ того, что это не соотвѣтствуетъ тому порядку, который былъ установленъ въ Основныхъ Положеніяхъ 3/15 Февраля 1899 года (п. 3), лишь пріостановленныхъ примѣненіемъ, но еще не отмѣненныхъ. Но, кромѣ того, приведенныя соображенія вытекаютъ изъ предположенія, что общегосударственные законы будутъ разсматриваться въ порядкѣ статьи 86 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, что я не могу еще считать положительно предрѣшеннымъ. Поэтому, я полагаю, что и въ этомъ вопросѣ нѣтъ необходимости давать коммисіи какихъ либо опредѣленныхъ указаній.

Не усматриваю я также никакого основанія для распространенія власти Правительствующаго Сената въ отношеніи обнародованія общегосударственныхъ законовъ на Финляндію, такъ какъ, съ одной стороны, власть Правительствующаго Сената на Финляндію въ другихъ отношеніяхъ не распространяется, а съ другой, — если будетъ обезпечено безпрепятственное исполненіе общегосударственныхъ законовъ въ Финляндіи, то безпрепятственное обезпеченіе ихъ обнародованія не можетъ встрѣтить существенныхъ затрудненій.

Указаніе въ программѣ, даваемой коммисіи, что всякій основной законъ Финляндіи можетъ быть отмѣненъ общегосударственнымъ закономъ, я считаю неправильнымъ. Государю Императору въ Высочайшемъ Манифестѣ 25 Октября 1894 года благоугодно было торжественно обѣщать и впредь хранить основные законы Великаго Княжества въ ненарушимой и непреложной силѣ и дѣйствіи, и потому я считаю невозможнымъ внесеніе въ инструкцію коммисіи положенія, несогласнаго съ ясно выраженной Высочайшей волей.

Въ пунктѣ 4 отдѣла I резолютивной части журнала Особаго Совѣщанія предполагается изложить, что имѣющій быть выработаннымъ коммисіею проектъ подлежитъ внесенію ея предсѣдателемъ въ Совѣтъ Министровъ. Не возражая противъ этого, я считалъ бы необходимымъ, чтобы тотъ же проектъ былъ переданъ одновременно и на заключеніе Финляндскаго Генералъ-Губернатора, Министра Статсъ-Секретаря Великаго Княжества Финляндскаго и Императорскаго Финляндскаго Сената, примѣнительно къ пункту 4 Основныхъ Положеній 3/15 Февраля 1899 года.

Въ виду изложенныхъ соображеній, на мой взглядъ, представлялось бы болѣе правильнымъ заключеніе Особаго Совѣщанія изложить такимъ образомъ:

I. Для выработки проекта закона, коимъ будетъ установленъ порядокъ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія, и для составленія соображеній о порядкѣ изданія такого закона образовать коммисію изъ русскихъ и финляндскихъ членовъ на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Коммисія составляется изъ предсѣдателя и десяти членовъ, назначаемыхъ Высочайшею Властью: предсѣдатель и пять членовъ назначаются по представленію Предсѣдателя Совѣта Министровъ, а пять членовъ — по представленію Императорскаго Финляндскаго Сената.

2) Пренія въ коммисіи и ея дѣлопроизводство ведутся на русскомъ языкѣ. Для облегченія тѣхъ изъ финляндскихъ членовъ, которые не владѣютъ или недостаточно хорошо владѣютъ русскимъ языкомъ, можетъ быть приглашаемъ переводчикъ, хорошо знающій кромѣ русскаго языка финскій или шведскій языки.

3) Заключенія коммисіи постановляются по большинству голосовъ. Мнѣнія меньшинства или отдѣльныхъ членовъ коммисіи излагаются въ видѣ отдѣльныхъ мнѣній.

4) Имѣющій быть выработаннымъ коммисіею проектъ вносится ея предсѣдателемъ въ Совѣтъ Министровъ и одновременно препровождается на заключеніе Финляндскаго Генералъ-Губернатора, Министра Статсъ-Секретаря Великаго Княжества Финляндскаго и Императорскаго Финляндскаго Сената.

II. Въ руководство означенной въ отдѣлѣ I коммисіи преподать слѣдующую программу подлежащихъ ея обсужденію вопросовъ:

1) Какія именно категоріи законовъ слѣдуетъ разумѣть подъ терминомъ »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія», и какимъ образомъ опредѣляются эти законы?

2) На какихъ главныхъ основаніяхъ долженъ быть построенъ законопроектъ о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія и въ какомъ порядкѣ законопроектъ этотъ долженъ быть разсмотрѣнъ прежде утвержденія его Высочайшею Властью?

3) Какія учрежденія и какимъ порядкомъ имѣютъ разрабатывать и вносить на разсмотрѣніе въ законодательномъ порядкѣ касающіеся Финляндіи законопроекты общегосударственнаго значенія?

4) Какимъ образомъ будетъ производиться обнародованіе касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія и въ какомъ соотношеніи они должны находиться съ мѣстными финляндскими законами?

Каждый объективный читатель безъ всякихъ комментарій увидитъ, что авторъ особаго мнѣнія какъ въ правовыхъ вопросахъ такъ и въ оцѣнкѣ политической и практической стороны дѣла стоитъ на иной и несравненно болѣе высокой точкѣ зрѣнія чѣмъ большинство совѣщанія въ своемъ журналѣ.

То обстоятельство, что изъ членовъ совѣщанія только г. Крыжановскій въ вопросѣ о толкованіи постановленій русскихъ основныхъ законовъ относительно законодательства и г. Коковцевъ въ этомъ и нѣкоторыхъ другихъ вопросахъ согласились съ г. Бекманомъ не умаляетъ значенія особаго мнѣнія послѣдняго. Небрежительное и отрицательное отношеніе большинства совѣщанія къ взглядамъ и доказательствамъ генералъ-губернатора Финляндіи, изложеннымъ съ такою умѣренностью, ярко характеризуетъ политическую атмосферу, царившую въ особомъ совѣщаніи, созванномъ для обсужденія финляндскихъ дѣлъ. Страннымъ представляется также указанное г. Бекманомъ обстоятельство, что поданный г. Берендтсомъ въ совѣщаніе меморіалъ, рекомендующій передачу дѣла также въ финляндскій сеймъ, не вошелъ въ журналъ совѣщанія и не былъ къ нему приложенъ.

Мысли касательно ближайшаго устройства отношеній между Россіею и Финляндіею.

Согласно пункту II, 1) установленной для русско-финляндской комиссіи программы, комиссія прежде всего должна рѣшить вопросъ:

»Какія именно категоріи законовъ слѣдуетъ разумѣть подъ терминомъ »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія» и какимъ образомъ опредѣляются эти законы?»

По истинѣ, не легкая задача поставлена здѣсь передъ комиссіею. *Терминъ* употребленный въ программѣ самъ по себѣ страдаетъ неясностью. Не понятно, именно, понимаются ли подъ выраженіемъ »касающіеся Финляндіи законы» такіе, которые должны примѣняться также и въ Финляндіи, или же законы, предназначенные для Имперіи, но затрагивающіе вмѣстѣ съ тѣмъ интересы Финляндіи. Финляндское постановленіе 1 Августа 1891 г., говоря о проектахъ финляндскихъ законовъ, затрагивающихъ также интересы Имперіи, и русскія правила 2 Іюня (20 Мая) 1908 года, устанавливая порядокъ разсмотрѣнія финляндскихъ дѣлъ, касающихся имперскихъ интересовъ, имѣютъ въ виду законы, дѣйствующіе только въ Финляндіи. По аналогіи съ этимъ выраженіе »касающіеся Финляндіи законы» должно бы было обозначать законы, которые могутъ затрагивать финляндскіе интересы, но однако примѣняются только въ Россіи. Но этому значенію термина противорѣчатъ какъ высказанныя въ журналѣ мнѣнія, такъ и пунктъ II, 6) программы, который показываетъ, что здѣсь идетъ рѣчь о законахъ, обнародываемыхъ для исполненія также въ Финляндіи. Такъ какъ къ этому присоединяется что законы имѣютъ »общегосударственное значеніе», то надо допустить, что программа подъ несвойственнымъ выраженіемъ »ка-

сающихся Финляндіи законовъ» имѣетъ въ виду законы, примѣняемые какъ въ Финляндіи, такъ и въ Россіи. Вопросъ, поставленный на разрѣшеніе комиссіи долженъ, слѣдовательно, гласить: »Какія категоріи законодательныхъ вопросовъ имѣютъ такое общее государственное значеніе, что они требуютъ изданія законовъ, дѣйствующихъ какъ въ Россіи, такъ и Финляндіи?»

Болѣе ясная редакція вопроса не устраняетъ, конечно, трудностей его рѣшенія, такъ какъ не существуетъ готоваго, одобреннаго съ русской и финляндской стороны опредѣленія понятія »общегосударственное значеніе». Болѣе широкое, или болѣе узкое значеніе этого понятія не должно, однако-же, зависѣть отъ случайныхъ теченій политической мысли. Вопросъ о томъ имѣетъ-ли то или другое дѣло такое значеніе для всего русскаго государственнаго цѣлаго т. е. для Россіи и Финляндіи вмѣстѣ, что является необходимость урегулировать его однообразною и для обѣихъ странъ общею законодательною мѣрою, — этотъ вопросъ не можетъ быть въ достаточной мѣрѣ исчерпанъ иначе, какъ путемъ взвѣшиванія различныхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ законодательствомъ, разсмотрѣніемъ въ какихъ отношеніяхъ эти цѣли находятся къ т. н. общегосударственнымъ интересамъ и какое вліяніе первыя оказываютъ на послѣдніе. — Мнѣ хотѣлось-бы ниже внести свой вкладъ въ изслѣдованіе этого вопроса, причемъ я коснусь также тѣхъ задачъ государственной власти, которыя рѣшаются не законодательнымъ путемъ. Конечно, я буду стоять на почвѣ реальности, не оцѣнивая ниже ихъ достоинства общегосударственныхъ интересовъ, но не упуская также изъ виду важности того, чтобы испытанныя правовыя основы положенія Финляндіи въ составѣ Россійской державы сохранились неприкосновенными.

1. Внѣшнія дѣла.

Когда съ русской стороны настаивали на созданіи законодательнаго порядка, отвѣчающаго общегосударственнымъ интере-

самъ, то при этомъ, повидимому, не имѣли особенно въ виду международныя дѣла. Задачи внѣшней политики рѣшаются, вообще говоря, не законодательнымъ путемъ, хотя понятіе закона, въ широкомъ смыслѣ слова, примѣнимо также къ договорамъ съ иностранными государствами, когда эти договоры заключаютъ въ себѣ правовыя нормы и административныя предписанія, публикуемыя для исполненія. Такъ какъ финляндскіе государственные органы, въ согласіи съ правовымъ положеніемъ Финляндіи, ограничены въ своей дѣятельности внутренними дѣлами, а удовлетвореніе общегосударственныхъ интересовъ въ области международной политики всецѣло принадлежитъ русской государственной власти, то казалось-бы, не представляется никакой надобности въ законѣ, который еще увеличилъ бы рѣшающее право Россіи.

Международные вопросы, между тѣмъ, если имѣть въ виду не внѣшнюю политику въ узкомъ смыслѣ этого слова, очень часто затрагиваютъ внутреннія дѣла договаривающихся сторонъ. Въ такихъ случаяхъ постановленія договоровъ должны приправливаться къ дѣйствующимъ законамъ, или должны измѣняться законы для того чтобы сдѣлать эти постановленія примѣнимыми. Въ виду этого и такъ какъ въ Финляндіи дѣйствуютъ иные законы чѣмъ въ Россіи, русское правительство, заключая подобные договоры, запрашивало обыкновенно финляндскій сенатъ о примѣнимости къ Финляндіи постановленій договора. Въ нѣкоторыхъ трактатахъ встрѣчаются особыя условія о соблюденіи финляндскихъ законовъ касающихся того или другаго дѣла. Имѣется также не мало международныхъ договоровъ, особенно относящихся до мореплаванія, которые не имѣютъ никакого касательства къ Имперіи, но относятся только до Финляндіи и до иностранной державы, хотя конечно Россія была контрагентомъ, заключившимъ эти трактаты отъ имени Финляндіи. Эти договоры, а также нѣкоторые торговые трактаты, заключающіе въ себѣ постановленія въ пользу Финляндіи, показываютъ что министерство иностран-

ныхъ дѣлъ не оставалось равнодушнымъ къ интересамъ Финляндіи, которые на самомъ дѣлѣ должны быть отнесены къ числу »общегосударственныхъ интересовъ» охраняемыхъ внѣшнею политикою. Не лишнимъ является въ виду нынѣ господствующихъ тенденцій напомнить, что очень многіе трактаты должнымъ образомъ признаютъ государственно-правовое положеніе Финляндіи въ составѣ Россійской державы, когда говорятъ о »русскихъ и финляндскихъ подданныхъ», о »правительствахъ Имперіи Россійской и Великаго Княжества Финляндскаго» о »русскихъ и финляндскихъ постановленіяхъ», о »русскихъ и финляндскихъ судахъ», о »гаваняхъ Имперіи Россійской и Великаго Княжества Финляндскаго» и т. д. Благодаря корректной редакціи трактатовъ договаривающееся иностранное государство, которое не могло не знать, что Финляндія имѣетъ свое особое законодательство, имѣло безъ дальнѣйшихъ поясненій увѣренность, что постановленія трактата относятся также до Финляндіи.

Случалось иногда, что въ договорныя постановленія вкрадывались неправильности касательно Финляндіи, такъ напр.: въ торговомъ договорѣ съ Германіею 1894 года говорится, что Императорское русское правительство рѣшило согласовать таможенный тарифъ Великаго Княжества съ Имперскимъ тарифомъ; то-же самое говорится въ торговыхъ трактатахъ: съ Португаліею 1896 года и съ Австро-Венгріею 1906 года. Если бы финляндскому сенату была предоставлена возможность высказаться по поводу проектовъ этихъ договоровъ, то надлежащія власти не преминули бы, конечно, исправить формулировку, не отвѣчающую истинному положенію дѣлъ, такъ какъ не русское, а финляндское правительство рѣшаетъ вопросы финляндскаго таможеннаго тарифа. Мнѣ представляется, что министерство иностранныхъ дѣлъ считаетъ съ своей стороны важнымъ, чтобы международные договоры также въ частяхъ, касающихся Финляндіи, имѣли вполнѣ корректную форму.

Такъ какъ не издано правилъ относительно разсмотрѣнія международныхъ дѣлъ, касающихся Финляндіи, и такъ какъ процедура выработанная практикой не можетъ разсчитывать на послѣдовательное примѣненіе, то представляется желательнымъ, чтобы и на это было обращено вниманіе при составленіи проекта закона, болѣе точно опредѣляющаго взаимноотношенія между Имперіей и Великимъ Княжествомъ.

На основаніи дѣйствующаго права и принимая во вниманіе какъ установившуюся практику, такъ обстоятельства, обнаружившія необходимость новыхъ правилъ для нѣкоторыхъ случаевъ, постановленія относительно международныхъ вопросовъ должны бы были, по моему мнѣнію, получить, въ главныхъ чертахъ, слѣдующее содержаніе:

a) Рѣшенія Государя Императора въ международныхъ дѣлахъ, отъ имени Россіи постановленныя, обязательны также для Финляндіи.

b) Въ дѣлахъ относящихся собственно до внѣшней политики, какъ то въ вопросахъ объявленія войны, нейтралитета, мирныхъ договоровъ, международныхъ союзовъ, трактатовъ по международнымъ третейскимъ судамъ, развитія общихъ международныхъ правилъ, запрашивается мнѣніе финляндскихъ властей лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда въ проектъ договора по такимъ дѣламъ входятъ опредѣленія, заключающія въ себѣ измѣненія финляндскаго закона, или налагающія на Финляндію новыя обязательства въ финансовомъ, или другихъ отношеніяхъ; финляндскій сенатъ составляетъ проектъ пропозиціи сейму, буде это окажется необходимымъ по существу дѣла.

Опредѣленія, бывшія предметомъ рѣшенія сейма и удостоившіяся высочайшаго утвержденія, включаются въ договоръ въ согласіи съ таковымъ рѣшеніемъ.

c) При разсмотрѣніи международныхъ дѣлъ, касающихся торговли, мореплаванія, путей сообщенія, частнаго или уголовнаго

международнаго права и. т. под., если дѣла эти не относятся исключительно до Имперіи, запрашивается предварительно заключеніе финляндскихъ властей по поводу проекта договора или другого мѣропріятія, послѣ чего дѣло направляется въ порядкѣ установленномъ въ Имперіи для разсмотрѣнія иностранныхъ дѣлъ.

Хотя договоры съ иностранными государствами заключаются отъ имени Россійской державы въ ея цѣломъ, въ нихъ могутъ быть включены особыя постановленія относительно Финляндіи, вытекающія изъ отличія финляндскихъ законовъ и таможенныхъ тарифовъ отъ имперскихъ.

Финляндскія власти въ своемъ отзывѣ обязаны указывать подлежитъ ли дѣло въ цѣломъ, или отдѣльныхъ частяхъ, по основнымъ законамъ страны, передачѣ на одобреніе сейма, и въ этомъ случаѣ, послѣ испрошенія черезъ министра статсъ-секретаря высочайшаго повелѣнія, финляндскому сейму предлагается пропозиція, одновременно съ передачею дѣла и русскому народному представительству.

d) Финляндскія власти могутъ по вопросамъ, относящимся къ одной изъ категорій перваго пункта отдѣла *c*) а также пограничнымъ вопросамъ возбуждать предложенія о международныхъ соглашеніяхъ вызываемыхъ интересами Великаго Княжества.

Такое предложеніе передается черезъ министра статсъ-секретаря по дѣламъ Финляндіи министру иностранныхъ дѣлъ, послѣ чего дѣло направляется въ порядкѣ указанномъ выше.

Если Имперія въ предложенномъ соглашеніи не нуждается, то это не должно препятствовать заключенію его обычнымъ порядкомъ, коль скоро окажется, что это не приноситъ вреда или неудобствъ русскимъ интересамъ.

e) Для того чтобы международный договоръ воспріялъ дѣйствительную силу въ Финляндіи необходимо чтобы онъ былъ распубликованъ въ этой странѣ порядкомъ установленнымъ для обнародованія финляндскихъ законовъ.

На обязанности финляндскаго сената лежитъ наблюденіе за надлежащимъ примѣненіемъ въ Финляндіи опубликованнаго такимъ образомъ договора.

f) Финляндскіе граждане пользуются наравнѣ съ другими подданными Его Величества правомъ обращаться къ русскимъ посламъ и консуламъ по дѣламъ, требующимъ дипломатическаго или консульскаго посредничества.

g) Русскимъ консульствамъ сообщаются, сверхъ общаго русскаго консульскаго регламента, еще особыя инструкціи какія окажутся нужными, относительно финляндской торговли и финляндскаго мореплаванія. Проекты таковыхъ инструкцій составляются финляндскимъ сенатомъ.

Въ значительныхъ торговыхъ мѣстахъ при русскихъ консульствахъ въ случаѣ надобности учреждаются съ высочайшаго разрѣшенія особые должности вице-консуловъ для обслуживанія интересовъ финляндскаго мореплаванія и торговли. Лица предназначенныя для замѣщенія этихъ вице-консульскихъ должностей избираются финляндскимъ сенатомъ; эти вице консулы получаютъ содержаніе изъ финляндской казны, они посылаютъ финляндскому сенату свои служебныя донесенія, но назначаются на должности министромъ иностранныхъ дѣлъ и въ своей служебной дѣятельности подчиняются русскимъ консуламъ или генеральнымъ консуламъ.

h) Финляндія участвуетъ въ расходахъ на иностранныя дѣла ежегодными взносами, размѣръ которыхъ въ надлежащемъ порядкѣ опредѣляется на каждое десятилѣтіе.

i) На международныхъ конференціяхъ и конгрессахъ, созываемыхъ для составленія договоровъ и другихъ соглашеній между отдѣльными государствами, русскіе делегаты представляютъ и финляндскіе интересы; но если того требуютъ особыя свойства вопроса, то на конгрессъ или конференцію могутъ быть приглашаемы въ качествѣ экспертовъ на помощь русскимъ делегатамъ также представители финляндскаго правительства.

Въ видѣ исключенія изъ этого правила финляндское правительство посылаетъ своихъ особыхъ представителей на международныя конференціи по вопросамъ о согласованіи движенія на желѣзнодорожныхъ и водяныхъ путяхъ разныхъ странъ; при этомъ, однако, о лицахъ назначенныхъ отъ Финляндіи увѣдомляется министерство иностранныхъ дѣлъ.

На международные съѣзды хотя-бы созываемые по приглашенію правительства какой либо страны, но не носящіе указаннаго оффиціальнаго характера, а имѣющіе цѣлью обсужденіе научныхъ, гуманитарныхъ, экономическихъ, или техническихъ вопросовъ, Финляндія посылаетъ своихъ представителей безъ посредничества министерства иностранныхъ дѣлъ; это же правило примѣняется къ участію Финляндіи на выставкахъ въ иностранныхъ государствахъ.

Вопросъ о томъ въ какой мѣрѣ русскій Государственный Совѣтъ и Государственная Дума могутъ, вслѣдствіе предоставленныхъ этимъ учрежденіямъ основными законами 1906 года полномочій, участвовать въ обсужденіи международныхъ договоровъ, повидимому не вліяетъ на способъ подготовленія проектовъ такихъ договоровъ, которые касаются Финляндіи. Само собою разумѣется, что въ тѣхъ случаяхъ когда трактатъ будетъ подлежать, до ратификаціи его Монархомъ, передачѣ русскому парламенту на его одобреніе, требуемый финляндскій отзывъ долженъ быть полученъ еще до этого.

2. *Военныя дѣла.*

Рѣшеніе вопроса объ участіи Финляндіи въ общемъ дѣлѣ обороны государства сопряжено въ настоящее время съ большими трудностями въ законодательномъ и практическомъ отношеніяхъ. Сталкиваются противоположныя теченія, главнымъ образомъ вслѣдствіе той подозрительности по отношенію къ Финляндіи, которая

безъ всякихъ разумныхъ основаній сдѣлалась въ извѣстныхъ сферахъ господствующимъ факторомъ при обсужденіи финляндскаго военнаго вопроса.

Для всѣхъ должно бы теперь быть ясно, что повтореніе такой законодательной мѣры, какая вопреки основнымъ законамъ была принята въ 1901 году, сдѣлалось невозможнымъ. Даже съ исключительно военной точки зрѣнія надо, казалось-бы, признать, что мѣры внѣшней обороны, основанныя на незаконномъ принужденіи, успѣха имѣть не могутъ. Если-бы согласно мнѣнію большинства совѣщанія, дѣло дошло до установленія порядка для изданія» касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія» безъ рѣшающаго участія финляндскаго сейма въ составленіи этого законодательнаго порядка и въ опредѣленіи предметовъ, на которое оно распространяется, и если-бы былъ изданъ на основаніи этого порядка финляндскій военный законъ, то таковой оказался бы столь же злополучнымъ, какъ законъ 1901 года и столь же невозможнымъ въ отношеніи проведенія въ жизнь.

Законоположенія относительно воинской повинности, или другихъ основаній устройства финскихъ войскъ издаются по основнымъ законамъ Финляндіи не иначе какъ съ согласія Сейма, слѣдовательно въ порядкѣ финляндскаго законодательства. Не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы финляндскій Сеймъ отказался отъ права участвовать въ изданіи военнаго закона, чтобы онъ согласился на подчиненіе этой части финляндскаго законодательства какому нибудь новому, особо установленному порядку, при которомъ рѣшающій голосъ будетъ принадлежать не финляндскому представительству, а перенесется въ другое мѣсто. Ибо когда дѣло касается изданія законовъ о повинностяхъ финляндскихъ гражданъ, Сеймъ не имѣетъ права отказаться отъ законодательныхъ полномочій ему въ этомъ отношеніи принадлежащихъ и являющихся для гражданъ гарантіями.

Изложенная точка зрѣнія не препятствуетъ, однако-же, должному признанію того, что финляндское военное дѣло затрагиваетъ

также интересы Имперіи и что слѣдовательно нѣкоторыя стороны этого вопроса подлежатъ разсмотрѣнію и одобренію и русскихъ государственныхъ органовъ.

Проектъ закона о возстановленіи финскихъ войскъ долженъ быть составленъ финляндскимъ сенатомъ, такъ какъ въ значительной своей части этотъ законъ будетъ обнимать обязанности, налагаемыя на гражданъ, властей и коммуны и поэтому составленіе его требуетъ обстоятельнаго знанія соціальныхъ отношеній страны. Такъ какъ до изданія высочайшаго повелѣнія о передачѣ Сейму пропозиціи будетъ запрошено мнѣніе военнаго министра, то слѣдовательно случайные недосмотры сената въ спеціально военныхъ частяхъ проекта могутъ быть исправлены.

Военному министру должны быть, конечно, и впредь предоставлены принадлежавшія ему раньше права относительно образованія финскихъ войскъ и другихъ чисто военныхъ дѣлъ. Благодаря этому финскія войска въ военное время будутъ въ состояніи дѣйствовать совмѣстно съ русскими.

По уставу о воинской повинности 1878 года назначеніе финскихъ войскъ было ограничено защитою Финляндіи. Это ограниченіе, вполнѣ объясняемое тѣмъ, что воинская повинность впервые вводилась въ странѣ, вызывало осужденіе съ русской стороны. Въ немъ видѣли недостаточную оцѣнку или отрицаніе обязянности Финляндіи быть солидарною съ Россіею во время столкновеній послѣдней съ иностранными державами. Въ этомъ щекотливомъ вопросѣ надо, однако же, принять во вниманіе слѣдующія обстоятельства.

Внѣшняя оборона государства должна, конечно, имѣть такую организацію и такой планъ, чтобы не только Имперія, но также и Финляндія была защищена при помощи цѣлесообразныхъ оборонительныхъ мѣръ отъ непріятельскихъ вторженій и военныхъ опустошеній.

Финскія войска не могутъ принести на другихъ театрахъ войны такую же пользу, какъ въ Финляндіи, гдѣ они защи-

щаютъ свой домашній очагъ. Если бы дѣйствующія финскія войска были уведены изъ Финляндіи въ то время когда финляндской территоріи угрожаетъ военная опасность, а защита этой страны была бы предоставлена исключительно русскимъ войскамъ, то это было бы принято не только войскомъ, но и всѣмъ населеніемъ Финляндіи за оскорбительную несправедливость. Къ этому слѣдуетъ добавить, что финское ополченіе, которое во всякомъ случаѣ должно оставаться въ предѣлахъ Финляндіи, принесетъ мало пользы, если оно въ своей дѣятельности не будетъ примыкать къ финскимъ дѣйствующимъ войскамъ, изъ рядовъ которыхъ комплектуются кадры ополченія.

Иное дѣло, если война вспыхнетъ при такихъ обстоятельствахъ, что финляндской территоріи не будетъ угрожать опасность и, слѣдовательно, не нужно будетъ принимать въ этой странѣ оборонительныхъ мѣръ. Въ этомъ случаѣ финскія войска могутъ быть выведены за предѣлы страны для участія въ защитѣ государства. Однако-же здѣсь является необходимость ввести одно ограниченіе, а именно что финскія войска не должны быть командируемы на азіатскіе театры войны, такъ какъ такого рода войны всегда будутъ чуждыми интересамъ Финляндіи и такъ какъ къ тому же никогда не можетъ случиться, чтобы въ Азію выведены были всѣ войска какъ изъ Европейской Россіи, такъ и изъ Финляндіи.

Вопросъ о численности финляндскаго войска въ мирное время ве можетъ быть, конечно, рѣшенъ безъ содѣйствія и согласія Сейма, но желательно, чтобы предложенный по этому Сейму проектъ отвѣчалъ тѣмъ требованіямъ, какія Россія справедливо можетъ предъявить къ Финляндіи относительно участія послѣдней въ оборонѣ государства.

Въ извѣстныхъ русскихъ кругахъ говорятъ, что тягость военнаго бремени, лежащая на Финляндіи должна измѣряться по русскому масштабу, т. е. что количество выставляемыхъ Финляндіей новобранцевъ и размѣръ ея военнаго бюджета должны на-

ходиться въ такомъ-же отношеніи къ ея населенію, какъ число новобронцевъ и военный бюджетъ Россіи къ населенію послѣдней.

Примѣнять къ данному вопросу такую чисто математическую мѣрку было-бы, однако, весьма несправедливо.

Очевидно, что Россія не имѣетъ основаній требовать отъ Финляндіи участія въ жертвахъ на военныя дѣла, вызываемыя необходимостью укрѣплять и поддерживать положеніе Россіи въ Азіи, созданное завоеваніями, ибо экономическія и другія выгоды отъ азіатской политики уже достигнутыя и ожидаемыя отъ нея въ будущемъ, выпадаютъ исключительно на долю Россіи, и совсѣмъ не касаются Великаго Княжества. Уже одно то, что значительная часть русской военной силы и русскаго военнаго бюджета расходуется на азіатскія дѣла, говоритъ противъ примѣненія математической мѣрки къ опредѣленію лежащей на Финляндіи тяжести военнаго бремени.

Далѣе слѣдуетъ, казалось-бы, обратить вниманіе на то, что идеи и традиціи великодержавной политики Россіи не удѣляютъ особаго вниманія интересамъ Финляндіи. Такъ какъ Финляндія въ этомъ отношеніи занимаетъ вполнѣ пассивное положеніе, то нельзя и требовать чтобы финскій народъ жертвовалъ столько же активной силы, сколько и русскій, на военное могущество, поддерживающее великодержавную политику.

Еще слѣдующая, третья, причина говоритъ противъ указанной выше пропорціональности. Въ странѣ рѣдко населенной, не обладающей естественными богатствами, имѣющей суровый климатъ экономическое развитіе болѣе зависитъ отъ утилизаціи всей наличной рабочей силы, чѣмъ въ странѣ, гдѣ населеніе гуще, естественныхъ рессурсовъ больше, климатъ мягче. Въ настоящее время въ Европейской Россіи (исключая Польши) приходится на квадр. километръ 22 человѣка, а въ Финляндіи только 9 человѣкъ. Изъ этого слѣдуетъ, что если бы Финляндія должна была поставлять такое же число солдатъ въ процентномъ отношеніи къ

ея населенію какъ и Россія. то затрата на войско рабочей силы была бы чувствительнѣе въ первой странѣ, нежели во второй.

Принимая во вниманіе указанныя обстоятельства, возможно было-бы сойтись на выраженной въ извѣстной пропорціи къ величинѣ населенія численности выставляемыхъ Финляндіей дѣйствующихъ войскъ.

Слѣдовательно, постановленія относительно трехъ слѣдующихъ вопросовъ: компетенціи военнаго министра, употребленія въ военное время финскихъ войскъ, и нормальной численности финскихъ войскъ въ мирное время повидимому таковы, по своему содержанію и значенію, что они требуютъ рѣшенія не только финляндскимъ, но и русскимъ законодательнымъ актомъ, имѣющимъ постоянный характеръ, не зависящій отъ другихъ перемѣнъ въ области какъ финскаго, такъ и русскаго военнаго законодательства. Обязанности Финляндіи по отношенію къ военной оборонѣ были бы такимъ путемъ установлены въ главныхъ чертахъ. Воинская повинность, военное управленье и военное хозяйство регулировались-бы по прежнему финляндскимъ законодательствомъ, частью при содѣйствіи сейма, частью административнымъ путемъ. Такъ какъ военный министръ давалъ-бы отзывы по такимъ законамъ и постановленіямъ, то слѣдовательно онъ имѣлъ бы возможность оказывать на нихъ должное вліяніе, причемъ надзирая за образованіемъ войскъ онъ могъ бы достигнуть въ этомъ отношеніи единообразія съ дѣйствующей въ Россіи системой.

Для полноты желательно, чтобы общій русско-финскій законъ относительно трехъ упомянутыхъ вопросовъ заключалъ въ себѣ также важнѣйшія постановленія касательно правоваго положенія расположенныхъ въ Финляндіи русскихъ войскъ; это будетъ необходимо если помянутый законъ составитъ часть или раздѣлъ общаго закона, регулирующаго прочія отношенія между Имперіею и Великимъ Княжествомъ.

Въ законъ, сверхъ того, долженъ быть включенъ перечень важнѣйшихъ входящихъ нынѣ въ дѣйствующія финляндскія постановленія законоположеній, предоставляющихъ русскимъ войскамъ право на квартирное и подводное довольствіе въ предѣлахъ Финляндіи, а также сводъ обязанностей финляндскаго лоцманскаго вѣдомства по отношенію къ русскому морскому вѣдомству, какъ эти обязанности опредѣлены изданными ранѣе въ Финляндіи постановленіями.

3. Законы относящіеся до юстиціи.

Въ обширной области гражданскаго права не могутъ возникнуть вопросы, требующіе изданія общихъ или единообразныхъ законовъ для Россіи и Финляндіи. Гражданскіе отдѣлы уложенія 1734 года, сохранившаго въ Финляндіи силу послѣ отдѣленія ея отъ Швеціи, составляютъ кодификацію, частью реформированную, правовыхъ нормъ, создавшихся въ теченье вѣковъ. Нѣкоторые постановленія и отдѣлы уложенья 1734 г. подверглись въ теченье послѣднихъ десятилѣтій измѣненіямъ соотвѣтственно съ требованіями времени. Но эти измѣненія не порвали связей съ историческимъ основаніемъ. Русскіе гражданскіе законы (не представляющіе, впрочемъ, единообразія на всемъ пространствѣ Имперіи) отличаются столь существеннымъ образомъ отъ финляндскихъ, что не имѣется необходимыхъ данныхъ для общихъ законодательныхъ мѣръ, долженствующихъ реформировать какъ первые, такъ и послѣдніе законы. Какъ русскіе такъ и финляндскіе интересы требуютъ очевидно, чтобы проекты общаго законодательнаго порядка не коснулись гражданскихъ законовъ.

Что обоюдные интересы могутъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, вызывать необходимость изданія идентичныхъ законовъ въ обѣихъ странахъ относительно частноправовыхъ вопросовъ касающихся русскихъ, живущихъ въ Финляндіи или финляндцевъ,

живущихъ въ Россіи, это другое дѣло. Какъ на примѣръ подобныхъ законодательныхъ мѣръ можно указать на русскія и финляндскія постановленія 1843 года относительно наслѣдства на движимое имущество, оставшееся послѣ русскихъ въ Финляндіи и финляндцевъ въ Россіи. Законы этого рода не имѣютъ цѣлью измѣненія дѣйствующихъ правовыхъ нормъ въ той и другой странѣ, они, напротивъ того, опираются на эти правовыя нормы, обезпечивая лишь взаимно правильный образъ дѣйствій въ данномъ правовомъ вопросѣ. Я выскажусь дальше о томъ въ какихъ частяхъ законодательный порядокъ для вопросовъ этого рода въ настоящее время нуждается въ развитіи и болѣе точномъ опредѣленіи.

Развитіе современной науки уголовнаго права содѣйствовало уравненію различій въ законодательствахъ различныхъ странъ относительно преступленій и наказаній. Законодатель долженъ, однако-же, примѣняя теоріи, сообразоваться съ правовымъ сознаніемъ, обычаями и національнымъ характеромъ страны. Постепенное улучшеніе уголовнаго законодательства и карательной системы есть отвѣтственная, имѣющая какъ правовое такъ и моральное значеніе, задача, которая можетъ быть рѣшена лишь собственными законодательными органами страны.

Нѣкоторыя постановленія финляндскаго уголовнаго уложенія 1889 года вызвали замѣчанія со стороны русскихъ властей, вслѣдствіе чего вступленіе закона въ силу было отсрочено. Послѣ взаимныхъ уступокъ измѣненія получили такой видъ, что они могли быть одобрены Сеймомъ 1894 года. Конфликтъ этотъ былъ такимъ образомъ улаженъ. Однако еще недавно раздавались голоса, которые ссылались на этотъ эпизодъ какъ на доказательство необходимости установить контроль съ русской стороны надъ финляндскимъ уголовнымъ законодательствомъ. Такъ какъ разборъ различныхъ мнѣній, высказанныхъ начиная съ 1890 года во время полемики по этому вопросу, завлекъ бы насъ слишкомъ далеко въ сторону, то я ограничусь здѣсь лишь указаніемъ на

то что, конечно, никакое измѣненіе тѣхъ постановленій закона 1889, которыя измѣнились закономъ 1894 года, не можетъ произойти безъ сношенія съ русскимъ правительствомъ; ибо офиціально установлено, что эти постановленія должны считаться обусловленными отношеніемъ Финляндіи къ Имперіи. Но изъ этого отнюдь нельзя выводить заключенія, будто уголовный законъ долженъ быть отнесенъ къ числу «касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія».

Что касается такихъ дѣлъ, какъ порядокъ судебнаго разбирательства преступленій, совершенныхъ финляндцами въ Имперіи или русскими въ Финляндіи, какъ взаимная выдача преступниковъ и взаимноотношенія между полицейскими властями, то необходимыя по этимъ дѣламъ постановленія должны издаваться тѣмъ же порядкомъ, какой указанъ выше для взаимныхъ гражданско-правовыхъ отношеній, а именно изданіемъ согласныхъ законодательныхъ мѣръ въ той и другой странѣ.

4. Аграрные законы.

Аграрное законодательство въ тѣсномъ смыслѣ слова т. е. законодательство нормирующее землевладѣніе, а также родственные ему законы о межеваніи, лѣсные, водные, объ охотѣ и рыболовствѣ относятся исключительно къ области финляндскихъ экономическихъ и соціальныхъ дѣлъ. Эти дѣла не могутъ быть предметомъ общаго законодательства, это очевидно само собой и не нуждается въ доказательствахъ.

5. Законы о промышленности, торговлѣ и мореплаваніи.

Сліяніе финляндскаго законодательства, принадлежащаго къ этой области, съ имперскимъ навѣрно не принесло бы пользы ни

той, ни другой странѣ. Если-бы, напр. страхованіе рабочихъ сдѣлалось предметомъ общаго законодательства, то вслѣдствіе различія правовыхъ и соціальныхъ условій въ обѣихъ странахъ, пришлось-бы раздѣлить относящіеся сюда законы на два отдѣла: въ одномъ заключались-бы законы, предназначенные для примѣненія въ Россіи, въ другомъ — для примѣненія въ Финляндіи. Чего-бы достигло такое объединеніе? Оно увеличило-бы трудъ и трату времени русскаго парламента — и больше ничего. Трудно подвести подъ понятіе »законовъ общегосударственнаго значенія» все множество законовъ и постановленій, имѣющихъ задачею при помощи цѣлесообразныхъ правовыхъ нормъ и административныхъ правилъ поддерживать и развивать производство и торговлю при соблюденіи разнообразныхъ условій. Эта задача во всякомъ случаѣ въ Финляндіи гораздо проще чѣмъ въ Россіи. — Что касается, въ частности, мореплаванія, то этотъ промыселъ имѣетъ въ Финляндіи болѣе древнее прошлое и сравнительно болѣе важное значеніе чѣмъ въ Россіи. То обстоятельство, что торговый флагъ Россійской державы развѣвается на болѣе значительномъ количествѣ финляндскихъ судовъ чѣмъ русскихъ, еще не можетъ служить основаніемъ для того чтобы Финляндія отказалась отъ крайне важнаго для ея мореходства права издавать самой законы, необходимыя для правовой обезпеченности этого промысла и для порядка въ немъ.

Русская и финляндская промышленность и торговля не могутъ, какъ уже сказано, имѣть кокой либо пользы отъ общихъ законовъ. Но торговыя сношенія обѣихъ странъ могутъ, конечно, развиваться на принципахъ взаимности, регулированіемъ обоюдныхъ интересовъ идентичными русскими и финляндскими законами. Это и дѣляли въ широкихъ размѣрахъ постановленія о торговыхъ отношеніяхъ. Обоюдная защита фирмъ и торговыхъ знаковъ можетъ служить другимъ сюда относящимся примѣромъ.

6. Законодательство о монетной системѣ, о банкахъ и страховыхъ обществахъ.

Прежде всего надо обратить вниманіе на то, что дѣйствующая въ Финляндіи монетная система, какъ изданная на точномъ основаніи § 44-го Формы Правленія 1772 года согласнымъ рѣшеніемъ Монарха и Сейма, не можетъ быть ни измѣнена, ни отмѣнена безъ согласія Сейма и что также безъ согласія Сейма законодательство о финляндской монетной системѣ не можетъ быть подведено подъ особый порядокъ для изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія.

Но можетъ быть можно представить вѣскія причины въ пользу того чтобы Сеймъ согласился на передачу монетной системы этому особому порядку законодательсва?

Я этого не думаю. Финляндія не претендуетъ на то чтобы ея монета крейсировала въ Имперіи или другихъ странахъ. Но право на свою особую, удобную монетную систему, находящуюся въ вѣдѣніи своихъ особыхъ учрежденій имѣетъ огромное значеніе для экономической жизни страны. Нельзя также по справедливости оспаривать, что это есть внутреннее дѣло Финляндіи.

Съ этимъ вопросомъ связанъ вопросъ о финляндскомъ банкѣ, который, согласно основнымъ законамъ, состоитъ подъ гарантіею и въ завѣдываніи Сейма, имѣя цѣлью поддерживать устойчивость и обезпеченность денежныхъ дѣлъ страны. Билеты финляндскаго банка служатъ главными мѣновыми знаками. Публика знаетъ, что цѣлесообразныя законодательныя постановленія и строгій контроль гарантируютъ обмѣнъ бумажныхъ знаковъ на золото. Немыслимо согласиться на разстройство этихъ отношеній черезъ перемѣну законодательнаго порядка.

Частныя кредитныя учрежденія: торговые, ипотечные а равно и сберегательныя банки находятся подъ контролемъ правительства. Этотъ контроль не вторгается въ свободу дѣйствій этихъ учрежденій, но онъ служитъ гарантіею того, что они во

своей дѣятельности руководствуются законами о банкахъ и установленными для каждаго учрежденія регламентами. Конечно, имѣется сходство между русскими и финляндскими кредитными учрежденіями, но различія между ними все же очень значительны. Нѣтъ ни практическихъ ни принципіальныхъ основаній для включенія банковаго законодательства въ число дѣлъ, имѣющихъ общегосударственное значеніе.

Страховыя общества охотно распространяютъ свою дѣятельность за предѣлы родной страны. Русскія страховыя общества давно оперируютъ въ предѣлахъ Финляндіи. Можетъ быть было-бы полезно при помощи идентичныхъ законовъ развить условія для расширенія страховыхъ операцій какъ русскихъ обществъ въ Финляндіи, такъ и обратно — финляндскихъ въ Россіи.

7. *Налоги.*

Какъ прямое такъ и косвенное обложеніе существенно отличается въ Финляндіи отъ Имперской налоговой системы. Смѣю думать, что даже особое совѣщаніе не считаетъ возможнымъ подвести законы о налогахъ подъ терминъ »касающіеся Финляндіи законы общегосударственнаго значенія». Каждая реформа налоговъ, установленіе каждаго новаго налога требуютъ, вѣдь, основательнаго знакомства съ экономическою жизнью страны во всѣхъ ея отрасляхъ, съ вытекающею отсюда налоговою способностью населенія, а также съ вліяніемъ налоговъ на производство. Если-бы финляндское налоговое обложеніе было подчинено общегосударственному законодательству, то это могло бы повести къ серьезнымъ замѣшательствамъ и ошибкамъ. Сложныя и обширныя задачи русскаго народнаго представительства по отношенію къ финансамъ Имперіи конечно не были бы этимъ ни облегчены ни упрощены.

Между тѣмъ въ 90-хъ годахъ съ русской стороны настаивали на необходимости измѣнить финляндскій таможенный тарифъ для того чтобы согласовать его съ имперскимъ. Финансовая сторона вопроса отступала тутъ, повидимому, на задній планъ передъ политическимъ стремленіемъ къ тому, чтобы Финляндія перестала составлять по отношенію къ иностраннымъ государствамъ самостоятельную таможенную область. Съ этой точки зрѣнія вопросу придавалось, слѣдовательно, »общегосударственное значеніе».

Когда впервые возникъ проектъ таможеннаго объединенія Финляндіи съ Россіею то, въ видѣ главнаго мотива указывалось на важныя выгоды для взаимнаго товарообмѣна отъ уничтоженія таможенной границы между Россіею и Финляндіею. Скоро, однако, было признано, что иностранные товары не должны свободно пропускаться изъ одной страны въ другую, такъ какъ таможенные доходы и той и другой страны должны точно соотвѣтствовать количеству потребляемыхъ въ странѣ иностранныхъ товаровъ и такъ какъ безъ таможенной очистки товаровъ на русско-финляндской границѣ невозможно было бы опредѣлить размѣръ потребленія этихъ товаровъ. Далѣе, было признано, что водка, пиво, табакъ и другіе обложенные акцизомъ товары не должны свободно пропускаться, такъ какъ это повело-бы къ полному разстройству финансовыхъ разсчетовъ относительно акцизнаго дохода. Русскіе промышленники указывали также на обиліе даровой водяной силы вблизи желѣзныхъ дорогъ въ Финляндіи, вслѣдствіи чего при безпошлинномъ ввозѣ товаровъ изъ Финляндіи въ Россію въ первой странѣ могло бы возникнуть множество фабрикъ, основанныхъ не только на русскіе или финскіе, но и на иностранные капиталы, и такимъ образомъ создалась бы опасная конкуренція для собственно-русской промышленности т. е. для промышленности въ Имперіи. По этимъ и другимъ причинамъ многочисленныя русско-финскія комиссіи, обсуждавшія этотъ вопросъ, пришли лишь къ тому выводу, что въ практическомъ отношеніи лучше сохранить прежнюю систему съ

тѣми измѣненіями какія были введены въ 1885 году, когда для уравненія разницы въ таможенныхъ расходахъ на сырье и матеріалы многія финляндскія фабричныя издѣлья при ввозѣ ихъ въ Россію были обложены дифференціальными пошлинами.

Если нужно снова выдвинутъ на очередь этотъ вопросъ, то это ни въ какомъ случаѣ не должно быть сдѣлано такъ, чтобы таможенныя дѣла, безъ дальнихъ околичностей были отнесены къ числу предметовъ общегосударственнаго законодательства, каковое, въ томъ видѣ какъ его себѣ представляетъ особое совѣщаніе, фактически является русскимъ законодательствомъ. Что сталось бы съ горячими стремленіями финляндцевъ, направленными на то чтобы затормозить и уменьшить потребленіе спиртныхъ напитковъ и злоупотребленіе ими, если бы т. н. общеимперскій законъ дозволилъ свободный пропускъ въ Финляндію русской водки, пожалуй съ нѣкоторымъ приблизительно вычисленнымъ вознагражденіемъ въ пользу финляндской казны изъ доходовъ русской казны отъ ея винной монополіи? Какъ найти справедливыя основанія для раздѣленія общей суммы таможенныхъ доходовъ? Какія гарантіи можетъ имѣть Финляндія въ томъ, что ее особые интересы будутъ уважены при опредѣленіи размѣра таможенныхъ ставокъ? Какую выгоду получила-бы Россія отъ перемѣны, которая навѣрно противодѣйствовала-бы экономическому прогрессу Финляндіи и этимъ уменьшила-бы сбытъ русскихъ товаровъ въ Финляндію?

Ближайшее разсмотрѣніе этихъ вопросовъ завело бы насъ слишкомъ далеко. Указанныя выше обстоятельства, — которыя можно еще дополнить упоминаніемъ о томъ, что таможенные доходы въ Россіи составляютъ лишь около 10 % а въ Финляндіи около 40 % общей суммы государственныхъ доходовъ — достаточно мотивируютъ консервативную точку зрѣнія въ вопросѣ о таможенныхъ отношеніяхъ между Россіею и Финляндіею.

8. *Прочія области законодательства.*

Мы встрѣчаемъ въ области публичнаго права слѣдующія категоріи дѣлъ относительно которыхъ представляется очевиднымъ, что они не могутъ быть относены къ числу предметовъ подлежащихъ дѣйствію »законовъ общегосударственнаго значенія»:

устройство финляндскихъ правительственныхъ учрежденій, а также инструкціи послѣднимъ;

городское и сельское самоуправленіе;

публично-правовое устройство евангелическо-лютеранской церкви;

народное образованіе во всѣхъ его развѣтвленіяхъ;

общественная гигіена и больничное дѣло;

призрѣніе бѣдныхъ;

управленіе имуществами финляндской казны.

Списокъ можно было-бы продолжить. Но я лучше отыщу въ этой области дѣла, которыя въ томъ или другомъ отношеніи затрагиваютъ права или интересы Имперіи.

Православные приходы въ Финляндіи подчинены въ церковномъ или духовномъ отношеніи Святѣйшему Синоду въ Петербургѣ, а слѣдовательно и тѣмъ законамъ и предписаніямъ, какія по этимъ дѣламъ издаются Синодомъ. Правовое положеніе этихъ приходовъ въ свѣтскомъ или гражданскомъ отношеніи опредѣляется финляндскими постановленіями, которыя однако-же не издаются безъ того чтобы предварительно не было запрошено мнѣніе по данному вопросу русскихъ властей. Надобности въ какомъ нибудь общегосударственномъ законѣ для этихъ дѣлъ не обнаружилось, но нельзя не согласиться съ тѣмъ что, можетъ быть, имѣются причины для соединенія дѣйствующихъ въ этой области правовыхъ основъ въ законъ, регулирующій отношенія между Россіею и Финляндіею. — Законы, имѣющіе цѣлью развитіе свободы совѣсти въ Финляндіи, не должны заключать въ себѣ

не одобренныхъ съ русской стороны постановленій касающихся православной церкви.

Понятія: »граждане» и »гражданскія права» повидимому, еще не утвердились прочно въ имперскомъ законодательствѣ. Въ основныхъ законахъ 1906 года имѣется особая глава о правахъ и обязанностяхъ русскихъ подданныхъ. Постановленія этой главы соотвѣтствуютъ въ большинствѣ случаевъ постановленіямъ европейскихъ конституцій о правахъ гражданъ. Слѣдовательно, собственно говоря только слово »граждане» еще не привилось. Между тѣмъ терминъ »русскіе подданные», употребленный въ законѣ вмѣсто слова »граждане», повидимому повліялъ на представленіе властей о существѣ предмета, по крайней мѣрѣ что касается русско-финскихъ отношеній. Такъ какъ и русскіе и финляндцы, по отношенію къ иностраннымъ государствамъ являются *подданными Россійской державы* (ressortissants de l'Empire russe), то съ русской стороны не хотятъ дѣлать должнаго различія между финляндскими гражданами (которые въ русскихъ офиціальныхъ актахъ 19-го столѣтія нерѣдко именуются финляндскими подданными) и русскими подданными, съ другой стороны. Другими словами: не принимаютъ въ соображеніе, что права и обязанности финляндцевъ опредѣляются финляндскими законами, русскихъ — русскими законами. Совѣтъ Министровъ въ 1907 году обнаружилъ такое отношеніе къ составленному финляндскимъ Сенатомъ проекту новаго финляндскаго закона о перечисленіи русскихъ уроженцевъ въ финляндское гражданство (см. стр. 45, 49 и 50), которое свидѣтельствуетъ, что онъ придерживается взглядовъ, могущихъ направить этотъ вопросъ по совершенно ложному пути. Не примѣненіе особаго порядка для изданія общегосударственныхъ законовъ требуется въ этомъ дѣлѣ, а изданіе въ Россіи недостающихъ до сего времени постановленій объ условіяхъ предоставленія финляндцамъ правъ русскаго гражданства, или русскаго подданства въ Имперіи, а также необходимо чтобы получилъ осуществленіе, какъ дѣло финляндское, ука-

занный выше финляндскій проектъ о принятія русскихъ въ финляндское гражданство. Эти двѣ законодательныя мѣры могутъ быть проведены независимо одна отъ другой, такъ какъ здѣсь нѣтъ надобности въ примѣненіи принципа взаимности.

Подданный иностраннаго государства не можетъ быть натурализованъ въ качествѣ гражданина Россійской державы вообще, а долженъ быть приписанъ или къ Имперіи или къ Великому Княжеству. Послѣднее обстоятельство не помѣшало-бы, однако, при существованіи особаго порядка для изданія общегосударственныхъ законовъ, включить въ этотъ порядокъ условія для полученія натурализаціи. Слѣдовало бы, кажется признать что было-бы раціонально, если-бы въ обѣихъ странахъ въ этомъ отношеніи дѣйствовали одинаковыя правила. Но за отсутствіемъ общаго законодательства тотъ же результатъ можетъ быть достигнутъ включеніемъ въ практируемый законъ, имѣющій цѣлью вообще регулировать отношенія между Россіею и Финляндіею, постановленія, гласящаго что правила издаваемыя въ Финляндіи относительно натурализаціи иностранцевъ должны согласоваться съ тѣмъ, что имперскіе законы въ этомъ отношеніи предписываютъ.

Здѣсь необходимо коснуться вкратцѣ еще одного вопроса, о которомъ я уже говорилъ на стр. 15—17, а именно: вопроса о правахъ русскихъ въ Фииляндіи и финляндцевъ въ Россіи. Къ сожалѣнію, въ Россіи довольно распространено мнѣніе будто финляндское законодательство относится къ русскимъ непредупредительно и что ограниченія, установленныя въ Финляндіи для русскихъ тѣмъ болѣе несправедливы, что русское законодательство предоставляетъ финляндцамъ, живущимъ въ Россіи тѣ же права, какіе предоставлены русскимъ. Въ особенности указываютъ на свободный доступъ къ всякаго рода должностямъ государственной службы.

Каждый вопросъ слѣдуетъ разсматривать по возможности въ правильномъ освѣщеніи. Русскіе законы навѣрно не были бы столь либеральны по отношенію къ финляндцамъ, если-бы счи-

тали, что этотъ либерализмъ можетъ принести вредъ Россіи. Финляндцевъ принимали на военную, а иногда и на гражданскую службу конечно не потому, что изъ благорасположенія хотѣли предоставить имъ возможность сдѣлать карьеру. Безъ сомнѣнія тутъ руководствовались тѣмъ соображеніемъ что финляндцы, знающіе русскій языкъ и удовлетворяющіе прочимъ условіямъ, вполнѣ пригодны для государственной службы и могутъ принести на ней пользу. Вѣроятно, однако-же, имѣло вліяніе и другое обстоятельство, а именно: нежеланіе изъ политическихъ соображеній обращать особое вниманіе на правовое различіе между финляндскими гражданами и прочими подданными Его Величества. Если-бы въ русскихъ законахъ говорилось о томъ, что финляндскіе граждане могутъ сдѣлаться русскими гражданами и какъ они могутъ пріобрѣсти права послѣднихъ, то, несомнѣнно, уже давно права русскаго гражданства были бы сдѣланы условіемъ для поступленія на русскую государственную службу, для пріобрѣтенія избирательныхъ правъ и для исполненія другихъ общественныхъ функцій. Ибо съ государственно-правовой точки зрѣнія это требованіе вполнѣ раціонально.

Не надо забывать объ этомъ отличіи Финляндіи отъ Россіи при сравненіи правъ русскихъ въ Финляндіи и финляндцевъ въ Россіи. Каждый русскій уроженецъ можетъ получить въ Финляндіи всѣ тѣ права, которыми пользуются финляндцы; для этого ему нужно лишь выполнить простыя условія для полученія правъ финляндскаго гражданства. Полагаю, какъ я уже говорилъ раньше, что конституціонная Россія скоро установитъ такія же условія и въ Имперіи.

Порядокъ изданія законовъ, имѣющихъ воспріять силу какъ въ Имперіи такъ и въ Великомъ Княжествѣ.

Приведенный выше обзоръ разныхъ отраслей законодательства не претендуетъ, конечно, на то, что онъ даетъ исчерпывающій отвѣтъ на вопросъ имѣвшійся въ виду. Полагаю однако, что методъ, примѣненный мною въ этомъ краткомъ обзорѣ, имѣющемъ цѣлью выяснить: дѣйствительно-ли имѣется надобность въ порядкѣ для изданія касающихся Финляндіи законовъ общегосударственнаго значенія, правиленъ. Принимая же во вниманіе, что отрицательный результатъ, къ которому я пришелъ, опирается на столѣтній опытъ, я долженъ былъ вывести заключеніе, что проектъ созданія такого законодательнаго порядка, поскольку имъ имѣется въ виду заполнить дѣйствительно существующій пробѣлъ, покоится на ложныхъ предпосылкахъ. И такъ, какъ къ тому же, проектируемая совѣщаніемъ организація общегосударственнаго законодательства даетъ основаніе серьезнымъ замѣчаніямъ, изложеннымъ на стр. 74—79, то мнѣ думается, что вопросъ о законодательствѣ по дѣламъ, касающимся какъ Имперіи, такъ и Великаго Княжества, долженъ быть основанъ не на скользкомъ и невозможномъ подражаніи общему законодательству федеративныхъ государствъ, а на совершенно иныхъ началахъ.

Разсмотримъ сначала дѣла, въ которыхъ обнаруживаются обоюдные интересы, какъ напр. судебныя дѣла, касающіяся русскихъ въ Финляндіи и финляндцевъ въ Россіи, защита права артистической и литературной собственности, торговыя отношенія между обѣими странами, защита фирмъ и торговыхъ знаковъ. Очевидно, такіе вопросы должны впредь, какъ и было прежде, рѣшаться изданіемъ согласныхъ законовъ или постановленій съ одной стороны въ Имперіи, съ другой въ Финляндіи (см. стр. 120—123).

Въ виду перемѣнъ, произведенныхъ въ имперскомъ законодательствѣ основными законами 1906 года, въ дѣлахъ помянутаго рода долженъ, повидимому, теперь соблюдаться слѣдующій порядокъ.

Послѣ разсмотрѣнія проекта согласованной законодательной мѣры, иниціатива которой можетъ исходить какъ съ русской, такъ и съ финляндской стороны, Совѣтомъ Министровъ и финляндскимъ Сенатомъ, дѣло докладывается Государю подлежащимъ русскимъ министромъ и министромъ статсъ секретаремъ по дѣламъ Финляндіи или для окончательнаго рѣшенія, въ томъ случаѣ если дѣло по законамъ той и другой страны относится къ области прерогативъ правительства, или, въ противномъ случаѣ, для передачи одинаковыхъ законопредложеній русскому и финляндскому народнымъ представительствамъ.

Если законопредложеніе будетъ принято какъ русскими палатами, такъ и финляндскимъ Сеймомъ безъ измѣненій или съ одинаковыми измѣненіями, которыя будутъ утверждены Государемъ, то въ обѣихъ странахъ издаются, по повелѣнію Государя, соотвѣтственно сему законы. Такой совмѣстный докладъ, какой упомянутъ выше, долженъ, конечно, имѣть мѣсто также при окончательномъ рѣшеніи дѣла Монархомъ.

Если законопроектъ будетъ отвергнутъ народными представительствами той и другой страны, или одной изъ нихъ, то дѣло, на этотъ разъ получитъ, конечно, рѣшеніе отрицательное. Можетъ, однако-же, случиться что проектъ будетъ въ главныхъ чертахъ принятъ какъ русскими палатами, такъ и финляндскимъ Сеймомъ, но съ частичными измѣненіями, относительно которыхъ не состоится согласнаго рѣшенія. Въ этомъ случаѣ желательно принять мѣры для достиженія соглашенія. Мѣры эти должны заключаться въ томъ что Государственный Совѣтъ и Государственная Дума а также финляндскій Сеймъ избираютъ изъ своей среды делегатовъ, которые собираются въ Петербургѣ и составляютъ проектъ соглашенія между различными рѣшеніями, причемъ необ-

ходимо чтобы, по возможности, при этомъ были приняты въ уваженіе всѣ обнаружившіяся мнѣнія. Если проектъ соглашенія не будетъ одобренъ народными представительствами обѣихъ странъ, то законъ этотъ разъ состояться не можетъ.

Можетъ случиться, что иногда въ Имперіи, или въ Великомъ Княжествѣ возникнутъ сомнѣнія относительно того можетъ ли быть данное дѣло рѣшено въ порядкѣ управленія, или же для этого требуется содѣйствіе народнаго представительства. Для того чтобы гарантировать однообразный образъ дѣйствій въ законодательствѣ, имѣющемъ цѣлью регулировать обоюдные интересы, необходимо, какъ кажется, установить правиломъ, что во всѣхъ случаяхъ, когда правительство одной страны найдетъ, что въ рѣшеніи какого либо дѣла имѣетъ право участвовать народное представительство, то законопроектъ по данному дѣлу долженъ быть и во другой странѣ переданъ на разсмотрѣніе и одобреніе народнаго представительства.

При измѣненіи помянутыхъ выше законовъ долженъ, конечно, соблюдаться такой-же порядокъ, какъ и при ихъ изданіи.

Хотя по причинамъ изложеннымъ выше я и сомнѣваюсь въ томъ, чтобы общегосударственные интересы требовали въ какой либо законодательной области введенія одинаковыхъ правовыхъ нормъ для Финляндіи и Россіи, я все же хочу допустить возможнымъ, что по тому или другому вопросу окажется надобность въ изданіи дѣйствительно общаго закона. То обстоятельство, что такіе законы по своей цѣли отличаются отъ сейчасъ упомянутыхъ, предназначенныхъ для урегулированія обоюдныхъ интересовъ законовъ *), по моему мнѣнію не мѣшаетъ примѣненію къ первымъ того же законодательнаго порядка, какой предложенъ мною выше для послѣднихъ. Въ самомъ дѣлѣ, и здѣсь требуется передача одинаковыхъ законопредложеній представительствамъ обѣихъ странъ, и въ этомъ случаѣ делегаты отъ Государствен-

*) См. стр. 120.

наго Совѣта и Государственной Думы съ одной стороны и финляндскаго Сейма — съ другой, должны вступить въ непосредственные переговоры для составленія проекта соглашенія неодинаковыхъ рѣшеній когда разногласія касаются не проекта въ цѣломъ, но только частей его и когда, слѣдовательно, имѣется надежда на достиженіе согласнаго рѣшенія.

Задача, поставленная русско-финской комиссіи была-бы рѣшена вышеприведеннымъ способомъ безъ надобности прибѣгать къ искусственной мѣрѣ привлеченія въ русскія камеры финляндскихъ представителей, чѣмъ измѣнился бы юридическій характеръ русскаго народнаго представительства — долженствующаго быть законодательнымъ органомъ Иммеріи, а не Великаго Княжества — и безъ необходимости для коммиссіи дать исчерпывающій отвѣтъ на вопросъ: какія категоріи законовъ должны считаться касающимися Финляндіи законами общегосударственнаго значенія.

Тѣ, которые стоятъ на точкѣ зрѣнія особаго совѣщанія, считающаго, что верховенство Россіи надъ Финляндіею во внѣшнихъ дѣлахъ должно распространяться также на внутреннія законодательныя дѣла, не согласятся, конечно, съ вышеприведеннымъ проектомъ, ибо законодательный порядокъ предложенный этимъ проектомъ для рѣшенія обоюдныхъ и общихъ вопросовъ не повергъ-бы Финляндію въ то безправное положеніе, какое большинствомъ совѣщанія имѣется въ виду. Нельзя, однако, допустить чтобы программу совѣщанія раздѣляли тѣ многочисленные политическіе дѣятели въ Россіи, какъ парламентскіе, такъ и стоящіе внѣ парламента, для которыхъ должно быть ясно, что въ конституціонной Россіи государственная власть должна руководствоваться принципами права, что эти принципы должны примѣняться также къ вопросамъ, касающимся Финляндіи, что русская власть, на основаніи удостовѣренія даннаго финскому народу Александромъ I, обязана по прежнему уважать финляндскіе основные законы, въ которыхъ сказано въ какомъ порядкѣ

должны издаваться законы для того чтобы они могли воспріять силу въ Финляндіи.

Въ убѣжденіи, что отношенія между Россіею и Финляндіею получатъ прочное и удовлетворяющее обѣ стороны устройство если они будутъ урегулированы въ согласіи съ мыслями и проектами мною здѣсь высказанными, я считаю должнымъ распространить сказанное мною и на вопросы, которые выше еще не были затронуты.

Финляндскія дѣла, затрагивающія Имперскіе интересы.

Согласно терминологіи до сего времени употреблявшейся, подъ выраженіемъ »финляндскіе законы, затрагивающіе имперскіе интересы» понимаются такіе законы, которые имѣютъ обязательную силу и примѣняются только въ Финляндіи, но могутъ, несмотря на это, имѣть вліяніе на права и выгоды Имперіи.

Что же это значитъ, что финляндскій законъ затрагиваетъ имперскіе интересы, или оказываетъ на нихъ вліяніе?

Этотъ вопросъ, отъ правильнаго пониманія котораго зависитъ надобность или ненадобность запрашивать по поводу какого либо проекта до его Высочайшаго доклада отзывъ русскаго министра, не получилъ, насколько мнѣ извѣстно, рѣшенія путемъ офиціальнаго опредѣленія. Принципіально и руководствуясь практикой, дѣйствовавшею начиная съ 1809 года до самаго преобразованія ее г. Столыпинымъ, можно для освѣщенія вопроса выставить слѣдующія положенія:

Если какой нибудь финляндскій законопроектъ оказываетъ въ томъ или другомъ отношеніи вліяніе на условія, установленныя международнымъ договоромъ, или въ другихъ отношеніяхъ таковъ, что его слѣдуетъ разсматривать съ точки зрѣнія между-

народныхъ интересовъ, то онъ долженъ считаться дѣломъ касающимся Имперіи, такъ какъ всѣ международныя дѣла относятся къ вѣдѣнію русскаго министерства иностранныхъ дѣлъ.

Имперскіе интересы затрагиваются такими финляндскими законопроектами, которые имѣютъ цѣлью урегулированіе вопросовъ относительно дѣятельности въ предѣлахъ Финляндіи имперскихъ учрежденій (русскихъ войскъ, русскихъ школъ, русскаго телеграфа), а также вопросовъ объ отношеніи лицъ, входящихъ въ составъ этихъ учрежденій, къ финляндскимъ законамъ и финляндскимъ властямъ. Къ той же категоріи могутъ быть причислены постановленія относительно гражданскихъ дѣлъ православныхъ приходовъ въ Финляндіи.

Законопроекты о финскихъ войскахъ должны, какъ уже сказано выше, сообщаться военному министру для его отзыва.

Проекты новыхъ законоположеній объ условіяхъ для пріобрѣтенія русскими уроженцами правъ финляндскаго гражданства, а также о правахъ русскихъ, живущихъ въ Финляндіи, но не имѣющихъ правъ финляндскаго гражданства, должны быть отнесены къ числу дѣлъ, затрагивающихъ русскіе интересы.

Въ началѣ я сказалъ, что здѣсь идетъ рѣчь о законахъ, имѣющихъ примѣненіе въ одной только Финляндіи. Но подобно тому, какъ русскія учрежденія, находящіяся въ Финляндіи, подчиняются русскимъ законамъ, такъ же точно подчиняются финляндскимъ законамъ финляндскія учрежденія, дѣйствующія въ Россіи. Но если бы понадобилось ввести въ постановленія о финляндскомъ статсъ-секретаріатѣ, или о финляндской паспортной экспедиціи, или о Петербургскомъ отдѣленіи финляндскаго банка такія измѣненія, которыя затрагивали бы имперскіе интересы, то проектъ подобныхъ измѣненій подлежалъ-бы сообщенію русскимъ властямъ.

Вышеизложеннымъ даются объективныя основанія для отвѣта на поставленный вопросъ. Если дать мѣсто субъективному толкованію слова »интересы», то это приведетъ къ ненор-

мальному режиму, въ родѣ того, какой дѣйствуетъ послѣ 2 Іюня (20 Мая) 1908 года. Примѣняя правила отъ помянутаго числа Совѣтъ Министровъ высказался по поводу многихъ финляндскихъ дѣлъ совершенно не касающихся русскихъ интересовъ. Задача освѣщать съ русской точки зрѣнія финляндскіе законопроекты, затрагивающіе права или выгоды Россіи, превратилась въ противозаконное вмѣшательство въ вопросы, исключительно касающіеся Финляндіи.

Финляндскій Сенатъ и Сеймъ нѣсколько разъ дѣлали представленія Монарху о томъ, что правила 2 Іюня (20 Мая) 1908 года противорѣчатъ основнымъ законамъ Финляндіи. Уже по этимъ причинамъ необходимо отмѣнить правила, независимо отъ того, что примѣненіе ихъ задерживаетъ финляндское законодательство и государственное хозяйство, нарушая правильный ходъ ихъ.

Всякое нарушеніе закономъ установленныхъ границъ, отдѣляющихъ компетенцію одной власти отъ компетенціи другой, ведетъ къ безпорядкамъ и осложненіямъ. Всякое выполненіе офиціальныхъ функцій безъ соотвѣтствующей отвѣтственности есть опасная ненормальность въ государственной жизни. И эти положенія, справедливость коихъ и практическое значеніе подтверждаются вмѣшательствомъ Совѣта Министровъ въ чисто финляндскія дѣла, составляютъ неоспоримыя мотивы для необходимости отмѣнить правила 1908 года.

Съ финляндской стороны не требуютъ однако-же простого возвращенія къ закону 1891 года. Такъ какъ русское правительство по причинамъ, о которыхъ мы здѣсь говорить не будемъ, считаетъ этотъ законъ не гарантирующимъ въ достаточной степени того чтобы ни одно финляндское дѣло, затрагивающее имперскіе интересы, не было доложено Государю безъ отзыва русскаго Министра или Совѣта Министровъ, то въ Финляндіи высказались за изданіе новаго постановленія, удовлетворящаго требованіямъ такого рода гарантій.

Чрезвычайно важно, конечно, избѣжать всякой задержки въ изданіи новаго постановленія. Устройство всѣхъ прочихъ финско-русскихъ дѣлъ было-бы облегчено изданіемъ такого закона. Постановленія этого закона должны впослѣдствіи войти въ видѣ особаго отдѣла въ законъ, ближайшимъ образомъ опредѣляющій прочія отношенія Великаго Княжества къ Имперіи. Но если-бы рѣшительное исправленіе режима 1908 года не произошло раньше, то вопросъ долженъ получить разрѣшеніе помянутымъ закономъ.

Изъ числа финляндскихъ дѣлъ, затрагивающихъ имперскіе интересы, здѣсь необходимо остановиться особенно на двухъ слѣдующихъ.

Девятнадцатилѣтнее примѣненіе манифеста 1890 года, поставившаго финляндское почтовое вѣдомство подъ руководство имперскаго министерства внутреннихъ дѣлъ, не могло стереть того факта, что эта мѣра была уклоненіемъ отъ финляндскихъ основныхъ законовъ, требующихъ чтобы всѣ отрасли администраціи страны находились въ вѣдѣніи и подъ руководствомъ финляндскаго управленія. Если взвѣсить съ одной стороны выгоды, полученные Россіею въ теченіе этихъ девятнадцати лѣтъ отъ указа 1890 года, а съ другой неудобства, причиненныя имъ Финляндіи, то сравненіе это не обнаружитъ, съ практической точки зрѣнія, чтобы интересы Россіи въ этомъ дѣлѣ имѣли перевѣсъ. Финляндскій сенатъ нѣсколько лѣтъ тому назадъ вошелъ съ всеподданнѣйшимъ представленіемъ, до сего времени на сколько извѣстно не доложеннымъ, предлагая замѣнить манифестъ 1890 года постановленіемъ, которое при полномъ соблюденіи почтовыхъ интересовъ Имперіи, надлежащимъ образомъ въ правовомъ отношеніи регулировало бы этотъ вопросъ. Постановленія, преслѣдующія такую цѣль, должны войти въ русско-финляндскій законъ мною предложенный.

Если въ этомъ законѣ будетъ сказано:

что при канцеляріи финляндскаго генералъ губернатора должно состоять особое отдѣленіе, предназначенное главнымъ образомъ для дѣлъ, при веденіи которыхъ можетъ оказаться надобность въ знаніи русскихъ законовъ;

что должности этого отдѣленія замѣщаются удовлетворяющими требуемымъ условіямъ русскими уроженцами, которые получаютъ права финляндскаго гражданства при самомъ назначеніи на должность;

что всѣ остальныя должности канцеляріи замѣщаются финляндскими уроженцами, удовлетворяющими требуемымъ условіямъ; и

что директоромъ канцеляріи можетъ быть назначено лишь лицо, имѣющее права финляндскаго гражданства и знакомое по опыту съ администраціею края,

то это правительственное учрежденіе было-бы снова введено въ законныя рамки съ удовлетвореніемъ, притомъ, обнаружившейся, какъ говорятъ потребности имѣть въ канцеляріи для участія въ ея работѣ русскихъ чиновниковъ.

БИБЛИОТЕКА
ИНСТИТУТА
КРАСНОЙ ПРОФЕССУРЫ

Заключеніе.

Разборъ журнала особаго совѣщанія произведенный мною привелъ насъ къ выводу, что взгляды въ этомъ журналѣ изложенные не могутъ служить основаніемъ для ближайшаго опредѣленія правовыхъ отношеній между Имперіею и Великомъ Княжествомъ. Я не хотѣлъ, однако-же, остановиться на этомъ отрицательномъ результатѣ и потому изложилъ свои мысли о программѣ, на основаніи которой поставленный вопросъ долженъ бы получить рѣшеніе. Какъ читатель видитъ, эта программа имѣетъ въ виду изданіе общаго для Россіи и Финляндіи представительствами обѣихъ странъ принятаго закона, или государственнаго акта, основаннаго на дѣйствующемъ правѣ и имѣющаго цѣлью отчасти замѣнить ясными постановленіями правила, дѣйствовавшія лишь на основаніе практики, а отчасти установить новыя опредѣленія, отвѣчающія совершившемуся въ государственно-правовой области прогрессу. Законъ, имѣющійся здѣсь въ виду, долженъ сверхъ того заключать въ себѣ уже установленныя практикой или законодательными мѣрами постановленія, выражающія верховенство Россіи во внѣшнихъ дѣлахъ и въ общемъ руководствѣ государственной обороною; онъ также долженъ устранить при помощи согласныхъ съ правомъ опредѣленій тѣ уклоненія отъ основныхъ законовъ Финляндіи, какія въ нѣкоторыхъ дѣлахъ имѣли мѣсто и сохранились до сего времени.

Высказанная выше мысль о необходимости основать ближайшее опредѣленіе правоотношеній между Имперіею и Великимъ

Княжествомъ на фундаментѣ дѣйствующаго права требуетъ, можетъ, быть поясненія. Я хочу этимъ сказать, что предстоящая задача должна быть разрѣшена такъ, чтобы новый законъ находился въ соотвѣтствіи какъ съ русскими, такъ и съ финляндскими основными законами. До сего времени ни въ русскихъ, ни въ финляндскихъ основныхъ законахъ не было постановленій относительно особаго порядка разсмотрѣнія вопросовъ, задѣвающихъ русскіе и финляндскіе интересы. Поэтому законодательные вопросы этого рода получали рѣшеніе въ Россіи въ порядкѣ русскаго, а въ Финляндіи — въ порядкѣ финляндскаго законодательства. Часть постановленій по дѣламъ, относящимся къ области государственнаго управленія была издана административнымъ порядкомъ и дополнена практикой. Постановленія закона, который создастъ опредѣленную процедуру для всѣхъ этихъ дѣлъ и такимъ образомъ установитъ постоянство и послѣдовательность въ ихъ рѣшеніи, составятъ, слѣдовательно, дополненіе къ нѣкоторымъ статьямъ русскихъ и финляндскихъ основныхъ законовъ, а можетъ быть внесутъ также тѣ или другія измѣненія въ отдѣльныя постановленія этихъ законовъ. Но этотъ законъ не можетъ имѣть цѣлью преобразованіе или измѣненіе конституціи, ни имперской, ни финляндской. Его цѣлью можетъ быть лишь регулированіе и облеченіе сопрокосновеній между двумя правовыми областями, подчиненными одному Монарху, но разнымъ основнымъ законамъ на пользу ихъ взаимныхъ и общихъ интересовъ. При соблюденіи этого и заключая въ себѣ, сверхъ того, для предупрежденія недоразумѣній и разногласій ясныя указанія на характеръ и объемъ обязанностей Финляндіи по отношенію къ общегосударственнымъ интересамъ, законъ этотъ могъ бы для той и другой страны служить прекраснымъ началомъ второго столѣтія соединенія Финляндіи съ Россіею.